Évaluation du Programme canadien de prêts aux étudiants

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Octobre 1997

SP-AH039F-10-97
also available in English

Remerciements

Cette évaluation a été préparée par Goss Gilroy inc. sous la direction d'un Comité d'Évaluation formé des représentants de la Division de l'Évaluation et développement des données et de la Direction de l'appren-tissage et de l'alphabétisation de DRHC.

L'équipe d'évaluation aimerait remercier tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cette étude, tout particulièrement les participants aux sondages réalisés dans le cadre de cette évaluation, les représentants des institutions financières, les représentants des gouvernements provinciaux, les représentants des agences de recouvrements et les représentants des associations étudiantes.

101-02379/

Table des matières

Sommaire exécutif ..... **i**
Réactions des gestionnaires ..... **ix**

1.0 Introduction **1**
1.1 Contexte du PCPE 1
1.2 Portée de l'évaluation 4
1.3 Méthodologie 5
1.4 Structure du rapport 6

2.0 Profil du Programme canadien de prêts aux étudiants **7**
2.1 Emprunts contractés dans le cadre du Programme 7
2.1.1 Provinces 8
2.1.2 Âge, sexe et type d'établissement 9
2.1.3 Institutions financières 9
2.2 Consolidations de prêts 10
2.3 Exemption d'intérêts 11
2.4 Défaut de paiement 12

3.0 Pertinence et fonctionnement du PCPE **13**
3.1 Rôle du PCPE dans le financement de l'enseignement post-secondaire 13
3.2 Justification de l'approche du PCPE 15
3.3 Réussite des études et achèvement dans les délais prévus 16
3.3.1 Achèvement dans les délais prévus 16
3.3.2 Réussite des études 17
3.4 Subvention pour Initiatives Spéciales 18

4.0 Conception et exécution du Programme **19**
4.1 Rôles et responsabilités 19
4.2 Exemption d'intérêts 21
4.3 Communication avec les étudiants 22
4.4 Méthodologie d'évaluation des besoins 26
4.5 Mesure du rendement et systèmes d'information 28
4.6 Réceptivité aux étudiants 30
4.7 Autres questions 31
4.7.1 Efficacité des dispositions sur l'achèvement des études dans les délais prévus 31
4.7.2 Transition vers le Programme révisé 32
4.7.3 Prêts aux étudiants à temps partiel 33

5.0 Impacts du PCPE 35
5.1 Inscription 35
5.2 Réussite des cours et achèvement dans les délais prévus 40
5.2.1 Achèvement des cours dans les délais requis 40
5.2.2 Réussite des études 43
5.3 Remboursement et défauts de paiement 44
5.4 Dette des étudiants 46

6.0 Solutions de rechange à la conception du Programme 51
6.1 Agrément des établissements d'enseignement 51
6.2 Remboursement en fonction du revenu 54

7.0 Conclusions 57

Annexe A 59

Sommaire exécutif

Introduction

L'évaluation relative au Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), menée de septembre 1996 à août 1997 par Développement des ressources humaines Canada (DRHC), visait une vaste gamme de questions liées à la pertinence, à la conception et à l'exécution du Programme, à ses répercussions et solutions de rechange. Le présent résumé expose les résultats de cette évaluation.

Vue d'ensemble du PCPE

Créé en 1964, le PCPE a pour objet d'aider les Canadiens ayant un besoin financier démontré à s'inscrire pour poursuivre et achever des études et une formation post-secondaires menant à un diplôme ou certificat, dans le cadre de programmes d'une durée de 12 semaines ou plus. Chaque année, le PCPE fournit 1,2 milliards de dollars en prêts à plus de 315 000 étudiants inscrits à des programmes post-secondaires dans des universités, des collèges communautaires et privés au Canada et dans le monde entier.

Le rôle du gouvernement fédéral relativement au PCPE consiste à élaborer des politiques basées sur des critères d'admissibilité, sur la détermination de l'évaluation des besoins, ainsi que sur une approche d'aide financière; il négocie également avec les institutions prêteuses et coordonne l'exécution du Programme.

Les deux principaux partenaires chargés d'exécuter le Programme sont les provinces et les institutions prêteuses. Les provinces participantes déterminent l'admissibilité individuelle en se basant sur des critères fédéraux; évaluent les besoins financiers de l'étudiant en fonction de critères fédéraux; accordent l'aide en émettant un certificat de prêt; et enfin, agréent les établissements que les étudiants peuvent fréquenter avec l'aide du PCPE.

L'aide aux étudiants se base sur un partenariat fédéral-provincial. Le Québec et les T.N.-O. ont choisi de ne pas participer au PCPE et reçoivent des paiements séparés pour appliquer leurs propres programmes. Le PCPE fournit 60 p. 100 des besoins évalués pour chaque étudiant à plein temps, jusqu'à concurrence de 165 $ par semaine. Les provinces participantes déterminent ensuite comment et dans quelle mesure elles fourniront une aide financière. La plupart des provinces ont abandonné les subventions provinciales pour adopter des prêts comprenant certains composants de subventions pour les étudiants très nécessiteux. Il est important de noter que l'on s'attend à ce que les parents contribuent dans une certaine mesure aux coûs des études de leur enfant jusqu'à ce que celui-ci ait quitté l'école secondaire depuis quatre ans ou plus ou ait été sur le marché du travail depuis deux ans, se soit marié ou soit devenu chef d'une famille monoparentale. On s'attend également à ce que les conjoints participent aux frais.

Comment ça fonctionne

La province émet des certificats fédéraux de prêts aux étudiants qui, ensuite, les apportent aux prêteurs du secteur privé. Pendant leurs études à plein temps, les emprunteurs bénéficient d'une bonification d'intérêts complète payée par le gouvernement fédéral au prêteur.

Le 1er août 1995, de nouveaux accords financiers pour le PCPE sont entrés en vigueur grâce à des contrats passés avec neuf prêteurs participants. En vertu de ces nouveaux accords, les prêteurs assument une plus grande responsabilité à l'égard du service et du recouvrement des prêts. Les contrats se basent sur le principe de partage des risques avec le prêteur et seront en vigueur durant une période maximale de cinq ans, au cours de laquelle les prêteurs effectueront collectivement des prêts de près de plus d'un milliard de dollars chaque année. Le gouvernement leur versera une " prime de risque ".

Après avoir terminé leurs études, les emprunteurs doivent consolider leurs prêts, assumer la responsabilité des intérêts et commencer, au cours des six mois suivants, à verser des paiements. Si les emprunteurs gagnent un faible revenu ou sont au chômage, ils peuvent demander une exemption d'intérêts allant jusqu'à 18 mois, pendant les cinq premières années de remboursement. Depuis avril 1997, cette exemption est valable jusqu'à concurrence de 30 mois.

Les emprunteurs handicapés qui éprouvent des difficultés financières à rembourser leur prêt peuvent bénéficier d'une annulation de celui-ci. Le PCPE possède également un petit programme non subventionné de prêts aux étudiants à temps partiel, qui permet maintenant à ceux-ci de ne payer que les frais d'intérêts pendant leurs études. Il existe aussi des Subventions pour initiatives spéciales (SIS) pour les étudiants handicapés, les étudiants à temps partiel très nécessiteux et les femmes inscrites à certaines études de doctorat.

Le processus d'évaluation

L'évaluation s'est penchée sur les questions suivantes : dans quelle mesure l'aide financière répond aux besoins des étudiants, quelles sont les tendances en matière de remboursement et les motifs du défaut de paiement, ainsi que les répercussions du PCPE sur la réussite des études et leur achèvement dans les délais prévus. Nous avons recueilli des renseignements pour établir un profil du Programme et certains indicateurs initiaux sur les répercussions du Programme révisé. L'évaluation a aussi porté sur les liens entre, d'une part, les objectifs exposés et, d'autre part, la conception et l'exécution du Programme révisé.

Les preuves recueillies pendant l'évaluation du PCPE comprenaient de multiples aspects, à la fois qualitatifs et quantitatifs.

- **L'analyse documentaire** englobait les conclusions de la recherche et de l'évaluation entreprise à l'échelle nationale et internationale et orientée sur les principales situations d'évaluation.

- **L'analyse des données administratives** a servi à établir le profil du Programme et à réaliser des modèles économétriques liés à ses répercussions et au défaut de remboursement.

- **Les interviews avec des informateurs-clés** ont été menées auprès de plus de 40 personnes représentant DRHC, les gouvernements provinciaux, les établissements d'enseignement et les prêteurs.

- **Au total, on a organisé 29 groupes de discussion** avec respectivement des étudiants emprunteurs et non-emprunteurs, des emprunteurs défaillants et des représentants d'institutions.

- **L'enquête auprès des emprunteurs défaillants** visait 422 étudiants ayant omis de rembourser leur prêt étudiant du PCPE.

- **L'enquête auprès des emprunteurs** a été menée auprès de 2 036 personnes ayant reçu un prêt étudiant du Canada en 1995, pour des études à plein temps, au cours de la première année d'un programme d'enseignement post-secondaire.

Principaux résultats

Pertinence et fonctionnement du PCPE

- L'évaluation portait sur des questions associées au rôle du PCPE dans le financement de l'enseignement post-secondaire; sur la raison d'être de l'approche adoptée par le PCPE pour l'aide aux étudiants; sur la pertinence des objectifs du Programme liés à la réussite des études et à leur achèvement dans les délais prévus; enfin, sur la pertinence des Subventions pour initiatives spéciales (SIS). Voici un résumé des conclusions liées à chacun de ces sujets :

i) Dans l'ensemble, **l'aide financière** aux étudiants post-secondaires demeure **indispensable** car :

  - le PCPE et la participation des gouvernements provinciaux sont largement utilisés par les étudiants de niveau post-secondaire; par exemple, en 1993-1994, il y avait 173 894 emprunteurs du PCPE (40 p. 100) sur un total de 436 564 universitaires à plein temps;

  - l'aide gouvernementale constitue une grande partie des ressources financières des actuels emprunteurs du PCPE; pour les étudiants inscrits aux trois types d'établissements, les prêts étudiants représentaient en moyenne plus de 50 p. 100 de leurs ressources financières totales;

  - une grande majorité des emprunteurs actuels considèrent le soutien reçu comme indispensable à leur capacité de poursuivre des études post-secondaires; dans l'ensemble, on estime que 78 p. 100 des emprunteurs du PCPE ne se seraient pas inscrits en

l'absence d'un prêt étudiant du Canada; et

- les diplômés d'études post-secondaires obtiennent plus de succès que la moyenne sur le marché du travail.

ii) Dans l'ensemble, **l'approche basée sur les prêts**, assortie d'une bonification d'intérêts pendant les études, est encore jugée pertinente par le gouvernement fédéral. Néanmoins, l'endettement élevé des futurs diplômés demeure très préoccupant.

iii) La justification invoquée pour aider les étudiants à **terminer** leurs études générales **dans les délais requis** demeure forte, étant donné que cette aide leur permet d'entrer plus rapidement sur le marché du travail (avec leurs titres et qualités requis). Toutefois, certains étudiants préfèrent prendre plus de temps pour terminer leurs études, et ce pour plusieurs raisons valides comme des responsabilités personnelles et la nécessité d'un emploi à temps partiel pour répondre à des besoins financiers, et pour acquérir de l'expérience professionnelle afin de faciliter la transition de l'école au travail.

iv) L'importance de la **réussite des études** à titre d'objectif pour le PCPE est nettement corroborée par les statistiques du marché du travail comparant les résultats obtenus par les personnes ayant certains cours post-secondaires, à ceux qui ont terminé leurs études.

v) Les **Subventions pour initiatives spéciales (SIS)** s'intègrent mal au PCPE, car les trois SIS ont des objectifs de politique eux-mêmes très distincts de ceux du PCPE. En général, les informateurs-clés n'étaient guère favorables à ces initiatives (surtout celles qui s'appliquent aux femmes inscrites à des études de doctorat), et à leur place au sein du Programme.

Conception et exécution du Programme

L'évaluation a permis d'examiner, sur le plan de la pertinence et de l'efficacité, divers aspects de la conception et de l'exécution du Programme comme les rôles et les responsabilités, la période de transition, les dispositions relatives à l'achèvement des études dans les délais requis, les mesures du rendement, les règlements, l'information à l'intention des clients, la bonification d'intérêts, l'évaluation des besoins et les prêts aux étudiants à temps partiel.

i) En général, **les rôles et responsabilités** sont bien définis pour les partenaires du Programme et sont pertinents, étant donné l'expérience positive vécue par tous les intervenants à propos des prêts étudiants. La coopération et l'harmonisation entre les intervenants se sont améliorées, mais il reste encore beaucoup à faire. Tous les partenaires voient d'un oeil favorable l'harmonisation des programmes fédéraux et provinciaux et sont déçus des progrès réalisés jusqu'à présent. Les moyens actuels de traitement des données et de partage de l'information sont un important obstacle à une meilleure coopération entre les partenaires du PCPE.

ii) La **transition** entre l'ancienne structure du Programme et la nouvelle conception de partage des risques a été maladroite et suscite encore des problèmes. Par exemple, les règles applicables au PCPE sont complexes et difficiles à mettre en oeuvre, d'autant plus que l'on a affaire à plusieurs ensembles de règlements et de procédures.

iii) Bien que les systèmes de surveillance du Programme permettent de déclarer des renseignements généraux au Parlement, on n'a élaboré aucune **mesure du rendement** pour le Programme. Ce dernier souffre d'un manque de données ainsi que d'une installation limitée pour l'échange de données informatisées entre les partenaires du Programme.

iv) Dans l'ensemble, le PCPE se caractérise par un **règlement** rigide plutôt que par des processus réceptifs. Cette rigidité se manifeste de plusieurs façons : la manière dont l'argent est déboursé pour les étudiants; le processus d'évaluation des besoins; le manque de transparence dans le processus d'appel; et le manque de systèmes permettant la mise à jour des renseignements pertinents.

v) Les mécanismes existants, en vue d'encourager **l'achèvement des études dans les délais requis** (60 p. cent du nombre de cours prescrit au programme et achèvement du programme dans les délais prescrit plus une année), sont vraisemblablement inefficaces car le nombre de cours suivis n'est peut-être pas suffisant pour atteindre les objectifs du Programme.

vi) **Les renseignements** fournis aux étudiants sont mal orientés. Il y en a trop pour une population étudiante déjà aux prises avec un surcroît d'information, et les renseignements disponibles ne portent pas directement sur les problèmes propres aux étudiants. Nombre de ces derniers estiment que les établissements d'enseignement (surtout les écoles privées) et les prêteurs pourraient faire un meilleur travail en fournissant des conseils financiers et en informant les étudiants de leurs responsabilités, des obligations et des options de remboursement à l'égard des prêts du PCPE.

Dans le cadre de leur accord avec le PCPE, les prêteurs doivent fournir des conseils financiers personnels aux emprunteurs. Cependant, les institutions prêteuses sont loin d'être au même point en ce qui concerne l'élaboration et l'application de stratégies de communications. On ne fait pas toujours connaître à ceux qui en auraient besoin l'existence de l'exemption d'intérêts.

vii) **L'exemption d'intérêts** était sous-utilisée dans le cadre de l'ancien Programme, mais les révisions apportées à ce domaine, une publicité accrue, le nouveau partenariat avec les prêteurs et la hausse de l'endettement sont autant de facteurs qui devraient la rendre plus populaire.

viii) Les méthodes **révisées d'évaluation des besoins** sont généralement considérées comme permettant une évaluation plus exacte des besoins des étudiants, assurant ainsi un meilleur ciblage des fonds. Néanmoins, certaines lacunes persistent et certaines hypothèses

contenues dans la méthodologie (p. ex., les contributions parentales) créent des difficultés pour les personnes pour lesquelles ces hypothèses ne sont pas valides.

ix) **Les prêts consentis aux étudiants à temps partiel** sont utilisés de manière très limitée et généralement considérés comme une nuisance administrative qui ne répond pas aux besoins des étudiants. On juge généralement préférable d'intégrer les étudiants à temps partiel nécessiteux au système standard du PCPE.

Impacts du PCPE

Les quatre aspects des répercussions du Programme visés par l'évaluation sont : l'inscription, la réussite des études et leur achèvement dans les délais requis, le remboursement et le défaut de remboursement, et enfin la dette étudiante.

i) Dans l'ensemble, les conclusions obtenues à propos de **l'inscription** sont les suivantes :

- le PCPE permet à certaines personnes, qui autrement n'auraient pu le faire, de s'inscrire à des études post-secondaires;
- le manque de ressources financières demeure un obstacle à l'inscription aux cours post-secondaires pour certaines personnes; de même, en vertu des conditions actuelles du Programme, la taille de ce groupe pourrait augmenter avec le temps;
- enfin, les réformes apportées à l'évaluation des besoins semblent avoir orienté davantage le Programme vers les personnes nécessiteuses.

ii) Les preuves suggèrent que le PCPE favorise la **réussite des cours dans les délais prévus**, au moins pendant les premières années des cours post-secondaires. Le plus important déterminant de la persévérance consiste à établir dans quelle mesure les étudiants s'intégraient à la vie sociale et pédagogique de leurs établissements respectifs.

Les emprunteurs fréquentant des collèges privés étaient largement plus susceptibles d'abandonner leurs études au cours de la première période, que les étudiants des collèges publics. Même si la plupart des étudiants des collèges privés et bon nombre de ceux des collèges publics s'étaient inscrits à des programmes d'un an, les rares personnes inscrites à des programmes de deux ans étaient moins susceptibles que les universitaires de passer à la deuxième année du Programme.

iii) Les preuves suggèrent que le PCPE aide les étudiants à **réussir** leurs études en limitant le temps qu'ils doivent consacrer au travail pendant la fréquentation de l'établissement d'enseignement.

iv) En ce qui concerne les emprunteurs visés par l'ancien Programme, le montant cumulatif emprunté avait des répercussions importantes mais proportionnellement faibles sur la probabilité de défaut de paiement. Toutefois, l'extrapolation de ces résultats vers un montant de prêt plus élevé, qui sera contracté en vertu du nouveau Programme, n'est peut-être pas valide.

Les gains sont un prédicteur extrêmement important de **défaut de paiement** et la volatilité de l'emploi l'est aussi, mais proportionnellement moins. Les emprunteurs fréquentant les collèges, surtout les collèges privés, sont plus susceptibles de faire défaut que les universitaires. Il existe également des preuves que le comportement des institutions financières influe largement sur les taux de défaut de paiement de prêts étudiants. Toutefois, l'évaluation n'avait pas pour objectif de déterminer les causes.

v) La croissance de la **dette étudiante** est très préoccupante. Le PCPE estime que l'endettement moyen d'un diplômé au baccalauréat qui emprunte chaque année sera de près de 25 000 $ d'ici à 1999, en comparaison avec 9 000 $ pour les diplômés de 1990.

Solutions de rechange aux problèmes posés par la dette étudiante et le défaut de paiement

L'évaluation portait sur deux points (agrément des établissements d'enseignement et remboursement en fonction du revenu) ayant récemment reçu beaucoup d'attention car ils constituent des modifications souhaitables à la conception actuelle du Programme.

i) Les approches actuelles adoptées pour l'agrément des établissements d'éducation sont insatisfaisantes. L'élaboration de processus pour **supprimer l'agrément de certains établissements** pourrait être difficile. Dans ce contexte, les mesures des taux de défaut de paiement étudiant correspondant aux établissements peuvent devenir un indicateur utile en vue de réviser l'agrément des établissements. Toutefois, cette méthode présente aussi des inconvénients comme le fardeau administratif.

ii) L'expérience d'autres pays en matière de **remboursement en fonction du revenu** montre que cette méthode peut être appliquée sur une grande échelle.

Conclusions

Au point de vue historique, le PCPE s'est révélé un bon programme qui semble avoir favorisé l'accès, le choix, voire la persévérance, pour la poursuite des études post-secondaires. Toutefois, à l'avenir, il n'est pas évident que le Programme, sous sa forme actuelle, pourra donner les mêmes résultats puisque plusieurs aspects requiert une attention spéciale:

- La croissance de la **dette étudiante** est très préoccupante. Le PCPE estime que l'endettement moyen d'un diplômé au baccalauréat qui emprunte chaque année sera de près de 25 000 $ d'ici à 1999, en comparaison avec 9 000 $ pour les diplômés de 1990.

- **L'exemption d'intérêts** était sous-utilisée dans le cadre de l'ancien Programme à cause d'un manque d'information adéquate.

- Nombre d'emprunteurs estiment que les établissements d'enseignement (surtout les écoles privées) et les prêteurs pourraient faire un meilleur travail en fournissant des conseils finan-

ciers et en informant les étudiants de leurs responsabilités, des obligations et des options de remboursement à l'égard des prêts du PCPE.

- Les emprunteurs fréquentant les collèges, surtout les collèges privés, sont plus susceptibles de faire défaut que les universitaires. Des résultats nous indiquent que les taux de défauts de paiement sont significativement plus élevés pour les emprunteurs de certains prêteurs. Toutefois, l'évaluation n'avait pas pour objectifs de déterminer les causes.

- Le Programme souffre de graves problèmes d'information de gestion, allant d'un manque d'indicateurs de rendement et de données jusqu'à une installation limitée d'échange de données informatisée entre ses partenaires.

- Les Subventions pour initiatives spéciales (SIS) s'intègrent mal au PCPE, car les trois SIS ont des objectifs de politique très distincts de ceux du PCPE.

- Bien que le PCPE ait fait certains progrès vers la réduction des coûts et l'augmentation de l'efficacité grâce à l'harmonisation, il reste encore beaucoup à faire. Le Programme doit continuer à lutter pour l'harmonisation dans des domaines comme l'agrément des établissements d'enseignement, la communication, l'évaluation des besoins, le partage de l'information et les questions liées au fardeau de la dette. Sans harmonisation, un grand nombre de problèmes demeureront sans solution.

Réactions des gestionnaires

Nous nous entendons pour dire que le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) a toujours été un programme efficace favorisant l'accès et le choix. Nous croyons aussi que l'évaluation a permis de bien relever les grands défis qui se posent actuellement pour les responsables du Programme. Ces questions sont examinées dans le cadre de la réforme du PCPE.

Les résultats de l'évaluation seront examinés de concert avec les organismes prêteurs, les groupes responsables de l'éducation et les provinces afin que les questions qui les touchent puissent être réglées conjointement par le gouvernement fédéral et ses partenaires.

La question des dettes est très importante et les responsables du PCPE s'affairent, dans le cadre de la réforme, à étudier un certain nombre de mesures visant à aider les étudiants à éviter de s'endetter ou à réduire et à gérer leurs dettes.

Les taux de participation et la conception des subventions pour initiatives spéciales sont examinés dans le cadre de la réforme.

Nous nous entendons pour dire qu'une harmonisation accrue (sur les plans de la désignation, des communications, de l'évaluation des besoins, de l'échange de renseignements et des questions liées aux dettes) est souhaitable, et nous travaillons en collaboration avec les provinces afin d'atteindre cet objectif.

Les préoccupations au sujet de la pertinence et du ciblage de l'information sont abordées dans le cadre de la réforme. La Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation a embauché un spécialiste en communications et l'a chargé d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de communications qui comportera un important volet sensibilisation.

Un groupe de travail fédéral-provincial responsable de la désignation des établissements d'enseignement a été formé pour élaborer des politiques plus uniformes et plus pertinentes en vue d'apaiser les préoccupations concernant la désignation et l'accréditation.

Il est reconnu que l'information provenant de la direction pose problème, et les mesures suivantes ont été prises en vue de régler ce problème :

- les responsables du Programme tentent d'inciter les organismes prêteurs à avoir davantage recours au transfert de fichiers électroniques;
- un processus de regroupement est mis au point de concert avec les provinces afin d'améliorer l'échange de renseignements;

- afin de mettre au point de meilleurs indicateurs de rendement et de favoriser davantage la recherche, un examen de l'information devant être obtenue par les responsables du Programme est en cours en vue de définir les éléments dont disposent toutes les provinces;

- un nouveau système informatique offrant une plus grande souplesse sera mis en place d'ici juin 1998.

1.0 Introduction

1.1 Contexte du PCPE

Créé en 1964, le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) est un programme complexe qui allie les objectifs de politique nationale à la participation du secteur privé. Il aide les Canadiens ayant un besoin financier démontré à poursuivre leur formation post-secondaire menant à des diplômes ou certificats, dans des programmes d'une durée de 12 semaines ou plus. Chaque année, il fournit 1,2 milliards de dollars en prêts à plus de 315 000 étudiants inscrits à des programmes post-secondaires dans des universités, des collèges communautaires et des écoles privées au Canada et dans le monde entier. Le budget normal du Programme s'élève à environ 500 ou 600 millions de dollars par année. (Les budgets plus élevés de certaines années reflètent des facteurs spécifiques comme le paiement des arrérages réclamés.) Le Programme complète les ressources que l'étudiant retire d'un emploi, de bourses d'excellence et de contributions familiales.

L'aide aux étudiants se base sur des partenariats fédéraux-provinciaux. Dans neuf provinces et au Yukon, les étudiants reçoivent une aide fédérale et provinciale. Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest ont choisi de ne pas participer au Programme et reçoivent des paiements séparés pour appliquer leurs propres programmes. La plupart des provinces ont abandonné les bourses provinciales en faveur de prêts tout en conservant une petite composante de bourse pour les étudiants très nécessiteux. Le Québec continue à offrir d'importantes bourses en plus des prêts provinciaux.

Comment fonctionne le Programme

Une bonne partie des services d'accueil du Programme sont assurés par les bureaux provinciaux de l'aide aux étudiants, qui administrent aussi l'aide provinciale. Les provinces participantes déterminent l'admissibilité individuelle aux prêts étudiants du Canada en se basant sur les critères fédéraux; évaluent les besoins financiers des étudiants selon ces mêmes critères; attribuent l'aide en émettant un certificat canadien de prêt étudiant; et enfin, désignent les établissements que les étudiants peuvent fréquenter avec l'aide du Programme. Les parents doivent participer aux coûts de l'éducation de leurs enfants jusqu'à ce que ceux-ci aient quitté les études secondaires depuis quatre ans ou soient entrés sur le marché du travail depuis deux ans ou se soient mariés ou soient devenus chefs de familles monoparentales. On s'attend également à ce que les conjoints participent aux coûts.

Le Programme répond à 60 p. 100 des besoins évalués de chaque étudiant admissible à plein temps, jusqu'à une limite hebdomadaire de prêt de 165 $. Les provinces participantes déterminent ensuite comment et dans quelle mesure elles apporteront une aide financière. Les étudiants apportent leurs certificats canadiens de prêts étudiants, conférés par la province, aux

institutions financières du secteur privé, chargés de consentir les prêts proprement dits. Pendant leurs études à plein temps, les emprunteurs reçoivent une bonification d'intérêts complète, fournie par le gouvernement au prêteur. Après la fin de leurs études, les emprunteurs doivent consolider leurs prêts, assumer la responsabilité des intérêts et commencer à verser des paiements au cours des six mois suivants. Si les emprunteurs ont un revenu faible, ils peuvent demander une exemption d'intérêts durant les cinq premières années de remboursement. Dans le budget fédéral de 1997, on annonçait que cette exemption serait disponible jusqu'à concurrence de 30 mois.

Les emprunteurs handicapés qui éprouvent des difficultés financières pour le remboursement peuvent obtenir l'annulation de leur dette. Le Programme possède également un petit volet non subventionné de prêts aux étudiants à temps partiel, qui permet maintenant à ceux-ci de ne payer que les frais d'intérêts pendant leurs études. Il existe aussi trois programmes de bourses fédérales destinées respectivement aux étudiants handicapés, aux étudiants à temps partiel dans le besoin ainsi qu'aux femmes inscrites à certains programmes de doctorat.

Anciennes dispositions de financement

Avant 1995, le PCPE fournissait une aide financière sous forme de garanties gouvernementales complètes pour les prêts accordés par des institutions financières du secteur privé (y compris les grandes banques à charte ainsi que certaines caisses populaires et coopératives de crédit). Les institutions financières finançaient et distribuaient leurs propres prêts et devaient en assurer le service et le recouvrement, mais ils n'étaient guère stimulés pour le faire. Tant que l'emprunteur était aux études, le gouvernement payait aux institutions financières un intérêt basé sur le rendement des Obligations du Gouvernement du Canada. Les emprunteurs, qui consolidaient leurs prêts après la fin de leurs études, avaient jusqu'à neuf ans et demi pour rembourser le tout, après une période de grâce de six mois, à un taux d'intérêt fixe (également basé sur le rendement des Obligations du Gouvernement), à raison de paiements mensuels fixes. (Pour les prêts négociés avant le 1er août 1993, la bonification d'intérêts se poursuivait durant six mois après la fin des études.)

Les exigences en matière de diligence imposées aux institutions financières pour présenter une réclamation étaient minimes. En général, ils n'étaient tenus que d'envoyer une lettre recommandée à la dernière adresse connue de l'emprunteur, avant de présenter une demande de réclamation et de recevoir un paiement complet de la part du gouvernement. Ce dernier tentait ensuite de recouvrer lui-même le prêt étudiant, et ce par trois principaux moyens. Presque tous les prêts étudiants en défaut de paiement sont confiés à des agences de recouvrement privées (ARP), immédiatement après le paiement de la réclamation. Si cette démarche demeurait sans effet, les prêts étaient envoyés au Ministère de la Justice pour que celui-ci prenne les dispositions juridiques nécessaires. Depuis 1992-1993, le Ministère retient les remboursements d'impôt des étudiants en défaut de paiement.

De 1964 à 1995, la plupart des emprunteurs, soit environ 80 p. 100, ont remboursé leurs prêts respectifs intégralement et dans les délais prévus. Chez les autres, environ 13 p. 100 de

tous les emprunts étaient remboursés après certaines mesures de recouvrement nécessitant des dépenses gouvernementales. Le reste, environ 7 p. 100, représentait le taux historique de perte du Programme, correspondant à des paiements annuels de 150 à 200 millions de dollars au titre des réclamations.

Nouvelles dispositions de financement

Le 1er août 1995, de nouvelles dispositions de financement pour le PCPE sont entrées en vigueur dans le cadre de la nouvelle Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants, au moyen de contrats passés avec neuf institutions financières participantes[1]. En vertu des nouvelles dispositions, les institutions financières assument une responsabilité beaucoup plus grande pour le service et le recouvrement des prêts. Les contrats se basent sur le principe de partage des risques avec le prêteur et seront en vigueur durant une période maximale de cinq ans, au cours de laquelle les institutions financières effectueront collectivement des prêts pour plus d'un milliard de dollars chaque année. En compensation du risque associé aux prêts non remboursés, le gouvernement versera aux institutions financières une " prime de risque " équivalente à 5 p. 100 de la valeur nominale des prêts au moment de la consolidation. Le gouvernement verse au prêteur un intérêt indexé sur le taux préférentiel pendant que les étudiants sont aux études et il existe une option de "remise" par laquelle le prêteur peut remettre jusqu'à 3 p. 100 du portefeuille de prêts en suspens au gouvernement chaque année. Ces prêts sont achetés par le gouvernement à raison de 5 cents par dollar, et la valeur des recouvrements subséquents est partagée entre le gouvernement et le prêteur.

Les institutions financières participantes doivent : accorder les prêts promptement dans un délai stipulé; offrir un service dans les deux langues officielles; mettre à la disposition du public des lignes téléphoniques sans frais pour les renseignements; envoyer un avis écrit et des états annuels aux emprunteurs pendant le remboursement; et offrir des conseils financiers.

En vertu des nouvelles dispositions, comme par le passé, les institutions financières n'interviennent pas dans la détermination de l'admissibilité des étudiants à un prêt. Tous les étudiants admissibles continuent d'avoir accès aux prêts étudiants du Canada, sans que l'on tienne compte de leurs antécédents en matière de crédit et que l'on ne facture de frais pour les prêts pendant que les emprunteurs sont aux études à plein temps. Pour le remboursement, les emprunteurs ont le choix entre des taux d'intérêt fixes (taux préférentiel du prêteur plus 5 p. 100) ou flottants (taux préférentiel du prêteur plus 2,5 p. 100) et aucune période maximale de remboursement n'est stipulée. Ces dispositions assurent la souplesse nécessaire pour étaler le remboursement sur une plus longue période.

---

[1]Les institutions financières participantes sont : la Banque Royale du Canada, la Banque Canadienne Impériale de Commerce, la Banque de la Nouvelle-Écosse, la Banque Nationale du Canada, la Centrale des caisses de crédit, les membres de l'Alliance des caisses populaires de l'Ontario, les membres participants de la Fédération des caisses populaires acadiennes et certaines coopératives de crédit dans l'Île-du-Prince-Édouard, les membres de la Fédération des caisses populaires de l'Ontario, ainsi que ceux de la Fédération des caisses populaires du Manitoba.

1.2 Portée de l'évaluation

L'évaluation a été guidée par dix critères portant sur la pertinence, les impacts, la conception et l'exécution du Programme. Bref, le principal objectif de l'évaluation consistait à examiner les points suivants :

A. Pertinence

1. Quel est le rôle du PCPE dans le financement de l'enseignement aux étudiants ? Dans quelle mesure intervient-il pour aider les étudiants de l'enseignement post-secondaire (EPS) à financer leurs études? La bonification d'intérêts pendant les études est-elle encore une forme raisonnable d'aide aux étudiants?

2. Dans quelle mesure les critères d'admissibilité au PCPE aident-ils les étudiants à terminer leurs études à temps et avec succès?

3. Les *Subventions pour Initiatives Spéciales* sont-elles axées sur les groupes les plus dans le besoin?

B. Conception et exécution du Programme

4. La nouvelle méthodologie d'évaluation des besoins fournit-elle une mesure précise des besoins financiers des étudiants? Est-elle axée sur les personnes qui en ont le plus besoin? L'évaluation actuelle des besoins est-elle uniforme dans toutes les provinces? Comment pourrait-on améliorer le processus et l'exécution du Programme?

5. Dans quelle mesure la quantité d'aide financière fournie répond-elle aux besoins des étudiants? Le processus d'évaluation des besoins est-il encore un moyen raisonnable d'attribuer des fonds limités?

6. Dans quelle mesure le Programme a-t-il réussi à élaborer des partenariats fructueux avec les provinces, les institutions financières et les groupes d'intérêts?

7. Quels mécanismes de surveillance ont été instaurés pour recueillir de l'information sur les étudiants et les prêts? Les critères de rendement ont-ils été définis? Réunit-on suffisamment de renseignements de base sur les étudiants? Faut-il recueillir des données supplémentaires pour surveiller et évaluer l'efficacité du Programme révisé?

8. Dans quelle mesure a-t-on modifié les taux de remboursement des prêts étudiants et les taux de défaillance au cours des récentes années et depuis l'instauration de la nouvelle structure du Programme?

C. *Succès du Programme*

9. Quelles sont les impacts à court, à moyen et à long terme de l'aide financière sur les étudiants? Quelles sont les impacts de l'aide financière sur la participation des étudiants à des programmes de formation professionnelle et à l'assurance-emploi? Le PCPE a-t-il atteint son objectif de promouvoir l'accès à l'EPS pour les personnes dans le besoin?

10. Quelles leçons peut-on retenir de l'évaluation du PCPE pour la conception d'autres programmes de formation et d'éducation? Que peut-on apprendre des programmes d'aide financière aux étudiants appliqués dans d'autres pays?

1.3 Méthodologie

Le rapport suivant présente un résumé des principaux résultats tirés à partir de multiples documents et attestations. Bien qu'un résumé de chaque méthodologie soit présenté ci-après, chacune d'elle est décrite en détail dans les rapports techniques portant sur les résultats de son application individuelle.

Analyse documentaire. Elle aborde six principaux thèmes en se fondant sur les spécifications exposées dans le mandat et sur un examen des questions d'évaluation.

Analyse des données administratives. Comme pour d'autres évaluations, on a utilisé des données administratives pour profiler le Programme. Cette évaluation comprend également l'usage étendu de données administratives pour établir des modèles économétriques liés aux impacts du Programme et au défaut de paiement. Finalement, ces données ont servi de sources pour d'autres méthodologies, surtout une enquête auprès des emprunteurs.

Entrevues des informateurs-clés. Des entrevues ont été menées auprès de 40 personnes représentant DRHC, les gouvernements provinciaux, les établissements d'enseignement et les institutions financières.

Groupes de discussion. L'évaluation englobait 29 groupes de discussion formés d'étudiants, de débiteurs défaillants et de représentants d'institutions financières. Les groupes d'étudiants faisaient la distinction entre les emprunteurs et ceux qui n'empruntaient pas.

Enquête auprès des défaillants. L'évaluation comprenait une enquête nationale, basée sur un échantillon aléatoire et menée auprès de 422 emprunteurs n'ayant pas remboursé leur prêt étudiant du PCPE.

Enquête auprès des emprunteurs. L'évaluation comprenait une enquête menée auprès de 2 036 étudiants emprunteurs et basée sur les personnes ayant reçu un prêt étudiant du Canada en 1995 pour entreprendre des études à plein temps au cours de la première année d'un programme de formation post-secondaire. Les étudiants ayant emprunté au cours de l'une ou l'autre des trois années précédentes et les personnes inscrites à la première année d'un programme universitaire de deuxième ou de troisième cycle étaient inadmissibles à l'enquête.

L'analyse des données de cette dernière a fourni des renseignements sur les indicateurs d'évaluation déterminés dans le mandat. De plus, les données de l'enquête ont servi à mettre en oeuvre des modèles mesurant les impacts du Programme sur la persistance des étudiants.

1.4 Structure du rapport

Le reste du présent rapport est structuré comme suit :

- la section 2.0 présente le profil du Programme;
- la section 3.0 donne les résultats de l'évaluation liées à la pertinence du Programme;
- la section 4.0 fournit les résultats de l'évaluation menée sur la conception et l'exécution du Programme;
- la section 5.0 donne les résultats de l'évaluation concernant les impacts du Programme;
- enfin, la section 6.0 présente les résultats de l'évaluation liées aux solutions de rechange par rapport à la conception du Programme.

2.0 Profil du Programme canadien de prêts aux étudiants

La présente section donne un profil du PCPE, basé sur les données administratives du Programme. Le profil vise :

- les emprunts contractés dans le cadre du Programme;
- les consolidations de prêts;
- l'usage de l'exemption d'intérêts;
- enfin, les emprunts impayés dans le cadre du Programme.

Notez que les données se rapportent uniquement au PCPE et ne visent pas les programmes parallèles relevant des provinces.

2.1 Emprunts contractés dans le cadre du Programme

Des prêts totalisant un montant estimatif de 1,25 milliards de dollars ont été accordés en 1995-1996 dans le cadre du PCPE, à environ 338 867 étudiants à plein temps au niveau post-secondaire. Cela représente une augmentation de 57,6 p. 100 depuis 1989-1990 en ce qui concerne le nombre des emprunteurs, et de 127,4 p. 100 pour ce qui est du montant total déboursé.

Emprunts effectués dans le cadre du PCPE de 1989-1990 à 1995-1996[2]

Année de prêt	Nombre de prêts	Montant moyen emprunté	Montant total emprunté
1989-1990	215 034	2 787 $	599 224 000 $
1990-1991	223 505	2 863 $	639 859 000 $
1991-1992	249 504	2 998 $	747 906 000 $
1992-1993	281 312	3 010 $	846 641 000 $
1993-1994	305 600	3 337 $	1 019 815 000 $
1994-1995	318 863	3 934 $	1 254 291 000 $
1995-1996[3]	338 867	4 021 $	1 362 710 000 $

Le montant moyen emprunté est passé de 2 787 $ en 1989-1990 à 4 021 $ en 1995-1996, ce qui représente une hausse de 44,3 p. 100, surtout attribuable à l'augmentation de 597 $ du montant moyen emprunté en 1994-1995, elle-même vraisemblablement imputable aux changements apportés aux limites de prêts en 1994-1995. L'évolution de l'algorithme

---

[2] Source : Budget des dépenses, Gouvernement du Canada : Partie III, Plan de dépenses - Développement des ressources humaines Canada, 1993-1994 et 1997-1998.
[3] Budget préliminaire.

d'évaluation des besoins en 1995-1996 a également transformé l'envergure des prêts accordés à certains groupes d'étudiants. Dans l'ensemble, cependant, la moyenne des montants déboursés n'a que légèrement augmenté (de 87 $) au cours de cette année-là.

2.1.1 Provinces

Neuf provinces (toutes sauf le Québec) et le Yukon participent au PCPE. Voici les nombres et les pourcentages d'emprunteurs correspondant à chacune des dix juridictions, pour 1989-1990 et 1995-1996 :

Participation provinciale au PCPE en 1989-1990 et en 1995-1996[4]

Province	1995-1996		1989-1990	
	Nombre de participants au PCPE	Pourcentage des participants au PCPE	Nombre de participants au PCPE	Pourcentage des participants au PCPE
Ontario	187 681	55,4 %	87 999	40,9 %
C.-B.	45 538	13,4 %	26 379	12,3 %
Alberta	38 920	11,5 %	36 637	17,0 %
Nouvelle-Écosse	15 227	4,5 %	13 361	6,2 %
Terre-Neuve	15 862	4,7 %	10 588	4,9 %
Saskatchewan	14 550	4,3 %	14 961	7,0 %
Nouveau-Brunswick	10 186	3,0 %	11 707	5,4 %
Manitoba	9 581	2,8 %	10 752	5,0 %
Île-du-Prince-Édouard	1 023	0,3 %	2 484	1,2 %
Yukon	298	0,1 %	166	0,1 %
Canada	338 866	100,0 %	215 034	100,0 %

Comme on peut le voir, l'Ontario compte pour presque toute la hausse du nombre des étudiants emprunteurs pendant cette période. Dans plusieurs autres juridictions, le nombre des emprunteurs a diminué, tandis qu'ailleurs, il n'augmentait que légèrement. La Colombie-Britannique et Terre-Neuve sont les seules autres provinces à afficher une importante augmentation des emprunteurs dans le cadre du PCPE.

Les changements apportés aux montants empruntés depuis 1992-1993 varient nettement selon les diverses juridictions (voir le tableau A.1 à l'annexe A) :

- En 1993-1994, le montant moyen emprunté a augmenté de plus de 500 $ en Ontario et au Manitoba, mais n'a changé que légèrement ailleurs. Cette année-là, dans les deux provinces, cette moyenne, qui se situait à un niveau nettement inférieur à la moyenne nationale, s'est redressée jusqu'à pratiquement égaler cette dernière.

- En 1994-1995, l'année de la hausse des limites de prêts, il y a eu de très fortes augmentations (plus de 1 000 $) à Terre-Neuve, en Colombie-Britannique. En Nouvelle-Écosse,

---

[4] Source: *ibid.*

[5] Budget préliminaire.

en Ontario et en Saskatchewan, les montants empruntés ont augmenté de 500 à 600 $ en moyenne. Les autres provinces ont constaté de faibles diminutions (300 $ ou moins) sauf le Nouveau-Brunswick, où la taille moyenne des prêts a diminué de 287 $.

- En 1995-1996, l'année au cours de laquelle le nouveau processus d'évaluation des besoins a été introduit (sauf en Ontario), il n'y a eu pratiquement aucun changement de l'envergure moyenne des prêts, dans la plupart des provinces. Les exceptions étaient le Yukon avec une hausse de près de 2 000 $, Terre-Neuve avec une augmentation de plus de 600 $, et la Nouvelle-Écosse avec une diminution de près de 400 $.

2.1.2 Âge, sexe et type d'établissement

Depuis 1989-1990, la moyenne d'âge des emprunteurs dans le cadre du PCPE a augmenté. Cette année-là, 73 p. 100 des emprunteurs avaient moins de 25 ans (voir le tableau A.2 à l'annexe A pour toutes les données indiquées dans la présente sous-section), mais, en 1995-1996, cette proportion avait légèrement diminué jusqu'à 69 p. 100.

Le grand nombre d'étudiants plus âgés est probablement attribuable à l'augmentation du nombre des étudiants de niveau collégial utilisant le Programme. En 1989-1990, les étudiants universitaires représentaient 57 p. 100 de tous les emprunteurs. En 1995-1996, cette proportion avait diminué à 50 p. 100. Les étudiants des établissements privés sont beaucoup plus nombreux qu'auparavant à utiliser le Programme. En 1989-1990, ils étaient 21 588 (10 p. 100 de tous les emprunteurs) mais, en 1995-1996, ce nombre avait plus que doublé pour atteindre 49 163 (15 p. 100 de tous les emprunteurs).

Les proportions respectives d'hommes et de femmes n'ont pas changé. Les hommes représentaient environ 45 p. 100 des emprunteurs dans le cadre du Programme en 1995-1996, en comparaison avec 44 p. 100 en 1989-1990.

2.1.3 Institution financière

Avant les changements apportés au Programme, toutes les grandes banques à charte participaient à celui-ci, de même que plusieurs institutions plus petites. Après ces changements, trois banques à charte et certaines coopératives de crédit se sont retirées du Programme.

Nombre d'emprunteurs par institution financière avant et après les changements apportés au Programme[6]

Prêteur	1993-1994		1995-1996		Changement dans la part du marché
	Nombre	**Part du marché**	**Nombre**	**Part du marché**	
Banque Royale	98 484	29,6 %	122 987	38,3 %	29,2 %
CIBC	77 911	23,4 %	126 749	39,5 %	68,4 %
Banque de Montréal	48 011	14,4 %	4	0,0 %	-100,0 %
Banque de la Nouvelle-Écosse	45 197	13,6 %	58 225	18,1 %	33,3 %
Banque Toronto Dominion	42 279	12,7 %	25	0,0 %	-99,9 %
Banque Nationale	2 939	0,9 %	2 960	0,9 %	4,2 %
Banque de Hong Kong	773	0,2 %	0	0,0 %	-100,0 %
Autres banques	1 660	0,5 %	1 332	0,4 %	-17,0 %
Coopératives de crédit	11 108	3,3 %	5 063	1,6 %	-52,8 %
Caisses populaires	4 010	1,2 %	3 818	1,2 %	-1,5 %
Toutes les institutions financières	332 372	100,0 %	321 163	100,0 %	0,0 %

Après les changements apportés au Programme, la CIBC a augmenté sa part de marché dans une plus grande mesure que les autres partenaires et, en 1995-1996, était le prêteur le plus actif.

2.2 Consolidations de prêts

Au cours des six mois suivant le départ d'un étudiant fréquentant un établissement post-secondaire, ses prêts sont consolidés.

En 1995-1996, la valeur totale des prêts consolidés s'élevait à 1,3 milliards de dollars, deux fois plus qu'en 1989-1990. L'augmentation était attribuable à des hausses à la fois dans le nombre des prêts consolidés (51,5 p. 100) et dans la taille des prêts moyens (32,3 p. 100).

Consolidations de prêts de 1989-1990 à 1995-1996 [7]

Année de prêt	Nombre	Consolidation moyenne	Consolidation totale
1989-1990	109 870	5 848 $	642 520 000 $
1990-1991	110 498	6 053 $	668 830 000 $
1991-1992	114 292	6 051 $	691 590 000 $
1992-1993	125 730	6 243 $	784 950 000 $
1993-1994	132 337	6 440 $	852 240 000 $
1994-1995	151 050	6 923 $	1 045 700 000 $
1995-1996	166 437	7 739 $	1 288 100 000 $

[6] Source : Données administratives du PCPE.

[7] Source : Données administratives du PCPE.

2.3 Exemption d'intérêts

Le Programme comprend des dispositions d'intérêts par lesquelles les emprunteurs ayant des difficultés à honorer leurs paiements peuvent demander un rétablissement temporaire de leurs remboursements sans intérêt. Une fois accordé, ce privilège est valable pour une période de trois mois. Les personnes peuvent demander une nouvelle prolongation de ce privilège jusqu'à 36 mois. Avant le Budget fédéral de 1997, l'exemption d'intérêts était disponible pour un maximum de 18 mois.

Au fil des années, l'application des dispositions relatives à l'exemption d'intérêts a augmenté, dans une certaine mesure, plus que l'usage du Programme proprement dit. Selon les données du Budget des dépenses, 22 998 personnes ont été acceptées en vue d'une exemption d'intérêts en 1989-1990; ce nombre a doublé en 1995-1996 pour atteindre 47 724 participants. Par contre, la croissance des prêts consolidés s'est établie à un peu plus de 50 p. 100 pendant la même période.

Avant les nouvelles dispositions annoncées dans le Budget fédéral de 1997, l'exemption d'intérêts était disponible pour un maximum de 18 mois. La plupart de ses bénéficiaires l'ont reçue pour une période de six mois ou moins :

Durée de réception de l'exemption d'intérêts[8]

Mois d'exemption d'intérêts	Nombre de bénéficiaires	Pourcentage des bénéficiaires
Jusqu'à 3 mois	45 295	28,1 %
Jusqu'à 6 mois	41 750	25,9 %
Jusqu'à 9 mois	24 727	15,4 %
Jusqu'à 12 mois	16 398	10,2 %
Jusqu'à 15 mois	10 408	6,5 %
Jusqu'à 18 mois	22 483	14,0 %
Total	161 061	100,0 %

2.4 Défaut de paiement

Avant les changements apportés au Programme, tous les prêts étaient garantis par celui-ci. Après avoir fait preuve d'une diligence raisonnable, définie dans les conditions du Programme, les institutions financières pouvaient présenter des réclamations visant les prêts non productifs. L'expérience au fil des années a montré que la plupart des réclamations (environ 90 p. 100) se produisaient au cours des trois années suivant la consolidation. Le Programme a adopté pour

[8] Source : Données administratives du PCPE.

convention le calcul des taux de défaut de paiement basés sur les trois premières années après la consolidation. Le taux pour une année donnée est défini comme étant le rapport entre les principales réclamations effectuées pour cette année et le montant total de toutes les consolidations de prêts effectuées au cours de la même année.

Le calcul des taux de défaut de paiement pour une année donnée prévoit alors un délai de trois ans, ainsi qu'un délai additionnel pour que l'on puisse être sûr que toutes les transactions de réclamations ont été reçues et traitées.

Dans l'ensemble, les taux de défaut ont augmenté légèrement avec le temps, surtout dans le cas des collèges privés, où ils étaient déjà supérieurs à ceux des autres emprunteurs.

Taux de défaut de paiement par type d'établissement, de 1987-1988 à 1992-1993 [9]

Année de prêt	Université	Collège public	Collège privé	Tous les établissements
1987-1988	9,2 %	24,3 %	34,7 %	14,6 %
1988-1989	8,9 %	24,8 %	35,8 %	14,3 %
1989-1990	9,1 %	26,2 %	37,4 %	14,7 %
1990-1991	9,6 %	27,2 %	38,5 %	14,9 %
1991-1992	9,8 %	27,9 %	41,1 %	15,6 %
1992-1993	9,6 %	27,4 %	39,1 %	15,5 %

[9] Source : Données administratives du PCPE.

3.0 Pertinence et fonctionnement du PCPE

L'un des principaux aspects examinés dans le cadre de l'évaluation est la pertinence des objectifs du Programme et la concordance de ses activités avec ces objectifs et leurs impacts prévus. Plus particulièrement, la présente section vise à établir :

- s'il est important et nécessaire que le PCPE finance l'enseignement post-secondaire;
- si l'approche du PCPE à l'égard de l'aide aux étudiants est encore justifiée;
- si les critères liés à des études réussies et terminées dans les délais prévus sont encore pertinents et efficaces[10];
- enfin, si les *Subventions pour Initiatives Spéciales* sont orientées vers les groupes les plus dans le besoin.

En outre, les renseignements complémentaires relatifs à ces questions sont présentés aux chapitres 4 (au point de vue des impacts souhaités et des effets obtenus) et 5 (au point de vue de la pertinence et de l'efficacité de la conception et de l'exécution actuelle).

3.1 Rôle du PCPE dans le financement de l'enseignement post-secondaire

Dans l'ensemble, l'aide financière gouvernementale aux étudiants de niveau post-secondaire demeure pertinente car :

- *le PCPE et l'aide connexe fournie par les gouvernements provinciaux sont largement utilisés par ces étudiants;*
- *l'aide gouvernementale constitue une grande partie des ressources financières des actuels emprunteurs dans le cadre du PCPE;*
- *une forte majorité de ces emprunteurs considèrent le soutien reçu comme indispensable à la poursuite de leurs études post-secondaires;*
- *enfin, les diplômés d'études post-secondaires obtiennent un succès supérieur à la moyenne sur le marché du travail.*

---

[10] L'efficacité est traitée aux chapitres 4 et 5.

Chacun des points ci-dessus est justifié ci-après.

Le PCPE et l'aide connexe fournie par les gouvernements provinciaux sont largement utilisés par les étudiants de niveau post-secondaire.

Les données de Statistique Canada et les données administratives du PCPE montrent qu'une grande partie des étudiants universitaires à plein temps recourent au Programme canadien de prêts aux étudiants[11]. Par exemple, en 1993-1994, il y a eu 173 894 emprunteurs dans le cadre du PCPE (40 p. 100) sur un total de 436 564 étudiants universitaires à plein temps.

L'aide gouvernementale constitue une grande partie des ressources financières des actuels emprunteurs dans le cadre du PCPE.

Pour les étudiants emprunteurs issus des trois types d'établissements, les prêts étudiants[12] représentaient en moyenne plus de 50 p. 100 de leurs ressources financières totales :

Source de revenu	College public	College prive	Universite
REVENU TOTAL (toutes les sources)	9 182 $	14 131 $	9 161 $
Pourcentage provenant de prêts étudiants	56,3 %	58,1 %	58,7 %
Pourcentage provenant d'autres sources	43,7 %	41,9 %	41,3 %

Source : Enquête auprès des emprunteurs.

Une forte majorité des actuels emprunteurs considèrent le soutien reçu comme indispensable à la poursuite de leurs études post-secondaires.

Les répondants à l'enquête de 1995 effectuée parmi les emprunteurs ont nettement souligné que l'accès à un prêt étudiant était un facteur critique dans leur décision de s'inscrire à un établissement post-secondaire. Dans l'ensemble, environ 78 p. 100 des emprunteurs dans le cadre du PCPE ne se seraient pas inscrits s'ils n'avaient pas reçu un prêt étudiant du Canada. La tendance semble plus prononcée dans les collèges privés car 87 p. 100 des personnes interrogées ont déclaré qu'elles ne se seraient pas inscrites si elles n'avaient pas reçu un prêt étudiant du Canada (en comparaison avec 78 p. 100 pour les collèges publics et 69 p. 100 pour les universités).

Les diplômés d'études post-secondaires obtiennent un succès supérieur à la moyenne sur le marché du travail.

---

[11] Les donnés relatives aux inscriptions totales pour les collèges communautaires et privés ne sont pas disponibles.

[12] Cela englobe les prêts consentis par les gouvernements provinciaux. Le plus souvent, le PCPE fournit 60 p. 100 du prêt étudiant, malgré des variations d'une province à l'autre.

Les données provenant de Statistique Canada montrent que l'enseignement post-secondaire est avantageux à la fois pour les hommes et les femmes, ce qui se traduit par un plus faible taux de chômage et des gains plus élevés :

Emploi en fonction du niveau de scolarité, 1995 (femmes et hommes)

Niveau de scolarité	Femmes	Hommes
Inférieur à la neuvième année	14,8 %	15,1 %
Une partie du cours secondaire	15,0 %	15,4 %
Certificat d'études secondaires	9,4 %	9,6 %
Une partie d'un cours post-secondaire	9,6 %	10,6 %
Ccertificat ou diplôme d'études post-secondaires	7,6 %	8,1 %
Diplôme universitaire	5,4 %	4,6 %
Total	9,2 %	9,8 %

Source : Statistique Canada, Catalogue nº 71-220-XPB, février 1996.

Gains annuels moyens selon le niveau de scolarité, 1995 (femmes et hommes)

Niveau de scolarité	Femmes	Hommes
Inférieur à la neuvième année	14 037 $	22 631 $
Une partie du cours secondaire	11 723 $	21 928 $
Certificat d'études secondaires	18 887 $	28 544 $
Une partie d'un cours post-secondaire	15 047 $	23 656 $
Certificat ou diplôme d'études post-secondaires	21 514 $	33 148 $
Diplôme universitaire	32 489 $	47 610 $

Source : Statistique Canada, Catalogue nº 13-217-XPB, janvier 1997.

3.2 Justification de l'approche du PCPE

Dans l'ensemble, l'approche axée sur le financement des prêts et assortie d'une bonification d'intérêts est encore considérée comme viable pour le gouvernement fédéral. Néanmoins, les hauts niveaux de dettes que devront assumer les futurs diplômés demeurent préoccupants.

Les informateurs-clés interviewés favorisaient le maintien des prêts, surtout à cause de leur effet de levier et parce qu'il s'agit d'une approche raisonnable devant les ressources financières limitées dont disposent tous les niveaux de gouvernement. Les informateurs-clés estimaient aussi important pour le gouvernement fédéral de maintenir sa participation dans la promotion de l'accès et de la mobilité relatives à l'enseignement post-secondaire. Le PCPE permet au gouvernement fédéral, dans les limites de son champ de compétence, de viser ces deux objectifs. Néanmoins, on se préoccupe de plus en plus des futurs niveaux d'endettement chez les

emprunteurs modernes. Par conséquent, les récentes décisions de prolonger la période d'admissibilité à l'exemption d'intérêts et de mieux promouvoir cet aspect du Programme étaient jugées favorables par les informateurs-clés. À leurs yeux, les améliorations à l'exemption d'intérêts se révéleront un instrument efficace contre le risque d'augmentation des cas de non-remboursement, en raison de l'endettement accru.

Toutefois, ce dernier *pourrait* aussi inciter des gens à retarder d'importants événements dans leur vie. Les informateurs-clés ont suggéré d'autres perfectionnements souhaitables pour régler cet aspect du fardeau de la dette :

- remplacement des limites de prêt par des limites de dette[13];
- remise partielle du prêt (selon le succès et (ou) le besoin);
- l'accès des emprunteurs à des conseils financiers;
- enfin, un remboursement en fonction du revenu (voir la section 6.2).

Toutefois, malgré une forte unanimité sur la gravité du problème posé par l'accroissement du fardeau de la dette, il n'existait aucun consensus sur les solutions appropriées. De plus, les recherches antérieures décrites dans l'analyse documentaire attestent que d'autres approches (plus coûteuses, comme des bourses ou la réduction de frais de scolarité) sont plus efficaces que les prêts pour favoriser l'inscription à des études post-secondaires, mais ces recherches ne prouvent pas la rentabilité relative des diverses approches.

3.3 Réussite des études et achèvement dans les délais prévus

3.3.1 Achèvement dans les délais prévus

L'un des objectifs initiaux du PCPE consistait à aider les étudiants à achever leurs études dans les délais prévus et à les réussir. Le Programme était conçu pour le faire en fournissant un moyen économique et universellement disponible de financement pour les étudiants dans le besoin.

Le remaniement du Programme en 1995 visait, non seulement à aider les étudiants à achever leurs études dans les temps voulus, mais à *les encourager* à le faire. La forme de cet encouragement était la suivante : les personnes perdaient leur admissibilité au Programme s'il s'écoulait plus d'un an au-delà du temps normalement requis pour le programme scolaire auquel elles s'étaient inscrites. Par exemple, les étudiants inscrits à un programme scolaire de quatre ans n'étaient éligible que pour cinq ans à l'aide financière correspondante.

---

[13] Dans un système basé sur la limite de la dette, l'aide financière aux demandeurs se baserait sur un besoin évalué sans tenir compte des limites annuelles de prêts. Les personnes dépassant les limites de dette demeureraient admissibles à une aide financière, mais seraient exemptées de la partie de la dette dépassant la limite.

La raison d'être du Programme, à savoir aider les étudiants à terminer à temps leurs études en général, demeure très pertinente, mais n'est pas appropriée à chaque cas.

Le fait d'aider des étudiants qui autrement exigeraient plus de temps pour achever leurs études est avantageux pour ces personnes. D'abord cela leur permet d'entrer plus rapidement sur le marché du travail (avec leurs titres et qualités souhaités). On croit généralement que cela réduit le risque d'abandon des études.

L'achèvement dans les délais est aussi important car l'un des principaux coûts du Programme est la bonification d'intérêts. Plus les emprunteurs restent longtemps aux études à plein temps, plus le gouvernement doit verser d'intérêts à l'égard de leurs emprunts.

Toutefois, comme les groupes de discussion nous l'ont décrit, certains étudiants ne jugent pas avantageux de terminer leurs études à temps, et ce pour plusieurs raisons :

- Les étudiants avec enfants ou ayant d'autres importantes responsabilités peuvent juger plus avantageux de réduire le nombre de leurs cours au moins durant une partie de leurs études post-secondaires. Cependant, même en de telles situations, ils peuvent avoir besoin d'une aide financière.

- Les étudiants savent de plus en plus que, même si les employeurs potentiels exigent certains diplômes, ils accordent également de l'importance à l'expérience professionnelle. Ces étudiants, de même que de nombreux spécialistes de la transition entre l'école et le marché du travail, s'attendent à ce que cette transition soit plus facile avec une certaine expérience du travail.

- Enfin, à moins que l'on n'augmente les limites de prêt, de plus en plus d'étudiants devront peut-être cesser de fréquenter l'école ou la fréquenter à temps partiel pour combler l'écart entre les limites des prêts et leurs besoins évalués.

3.3.2 Réussite des études

L'importance de la réussite des études, à titre d'objectif pour le PCPE, est nettement soulignée par les statistiques du marché du travail pour les personnes ayant fait certaines études post-secondaires.

Les deux tableaux de la section 3.1 corroborent cette constatation. Le taux de chômage parmi les personnes dont le plus haut niveau d'éducation correspond à " certaines études post-secondaires " est pratiquement identique à celui des personnes ayant terminé des études secondaires. En outre, la moyenne des gains annuels chez les personnes possédant un certificat ou un diplôme post-secondaire est nettement supérieure à celle des personnes n'ayant pas terminé leurs études post-secondaires.

3.4 Subvention pour Initiatives Spéciales

Le Programme comprend des *Subventions pour Initiatives Spéciales* (SIS) pour les étudiants admissibles souffrant d'un handicap permanent (jusqu'à concurrence de 3 000 $ par année) et les femmes inscrites à certains programmes de doctorat (jusqu'à concurrence de 3 000 $ par année pour un maximum de trois ans), ainsi que pour les étudiants à temps partiel éprouvant de grands besoins (jusqu'à 1 200 $ par année).

Les Subventions pour Initiatives Spéciales s'intègrent mal au Programme canadien de prêts aux étudiants.

Les trois SIS ont des objectifs de politiques qui sont en eux-mêmes très distincts de ceux du PCPE.

Les informateurs-clés ont déclaré qu'il ne semble y avoir aucune responsabilisation de la part du PCPE pour cet élément (les SIS), et qu'on laisse aux provinces le soin d'administrer ces dernières. Les exigences en matière de rapports correspondant à ces éléments n'ont pas encore été établies avec les provinces et l'on n'échange que peu de renseignements à ce sujet. Au moment de nos entrevues, les informateurs ont déclaré que peu de stratégies de commercialisation ou de communications étaient axées sur les groupes cibles relatifs à cet élément. Le Programme a été annoncé et il n'y a pas eu de suivi suffisant.

Dans l'ensemble, les représentants provinciaux considèrent que les SIS sont sous-utilisées et préféreraient que l'on affecte des ressources à la réduction de la dette pour l'ensemble des emprunteurs dans le cadre du PCPE. Les représentants du Groupe consultatif national sur l'aide financière aux étudiants[14] (GCNAFE) ont également remis en question la priorité accordée à ces initiatives.

Bien que nos informateurs considèrent généralement les SIS comme un secteur peu prioritaire, c'est une conception naturelle chez les personnes dont la principale responsabilité consiste à faire en sorte que les ressources soient acheminées vers les gens qui en ont le plus besoin, tout en maintenant un contrôle suffisant des fonds publics. Étant donné qu'il ne s'agit pas de l'objectif de politique des SIS (surtout dans le cas des femmes inscrites à un doctorat), nos informateurs étaient peu favorables à ces initiatives.

---

[14] Le GCNAFE a été constitué en 1987 pour donner au gouvernement un moyen de recueillir les opinions des associations étudiantes, des organisations pédagogiques et des associations d'institutions financières, au sujet des politiques et pratiques d'aide financière fédérale aux étudiants inscrits à des cours post-secondaires.

4.0 Conception et exécution du Programme

L'évaluation a permis d'examiner, sur le plan de la pertinence et de l'efficacité, plusieurs aspects de la conception et de l'exécution du PCPE, c'est-à-dire :

- ***les rôles et responsabilités*** : dans quelle mesure ils sont définis, et quelle est l'étendue du double emploi et du partage de l'information;
- ***la bonification d'intérêts*** : surtout dans quelle mesure les emprunteurs connaissent son existence et quelles sont les impacts sur l'utilisation de cette caractéristique du Programme;
- ***communication avec les étudiants*** : dans quelle mesure les partenaires du PCPE communiquaient efficacement avec les étudiants;
- ***méthodologie d'évaluation des besoins*** : dans quelle mesure la méthodologie révisée s'adresse aux personnes ayant le plus besoin d'aide financière;
- ***systèmes de mesure du rendement et d'information sur le rendement*** : à quel point il existe des mesures satisfaisantes du rendement pour le PCPE et quel est le rôle des systèmes d'information sur le Programme pour favoriser l'élaboration de mesures significatives du rendement;
- ***réceptivité à l'égard des étudiants*** : à quel point la conception et les systèmes d'exécution du Programme étaient réceptifs aux véritables bénéficiaires de ces systèmes, les étudiants;
- ***enfin, d'autres questions*** : notamment l'efficacité des dispositions du Programme portant sur l'achèvement des études dans les délais requis, les problèmes associés à la transition vers les dispositions actuelles du Programme, et enfin, les questions concernant les prêts aux étudiants à temps partiel.

4.1 Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités en général sont bien définis pour les partenaires du Programme et pertinents, étant donné les avantages retirés par toutes les parties en cause, en ce qui concerne les prêts étudiants. La coopération et l'harmonisation entre les parties se sont améliorées, mais il reste encore beaucoup à faire.

En général, la plupart des informateurs-clés estimaient que les rôles et responsabilités étaient bien définis pour le PCPE. Cependant, certains employés du Programme considéraient qu'une meilleure définition des rôles améliorerait largement l'échange d'information. Actuellement, il y a peu de communication entre les banques et les gouvernements provinciaux. Il y a aussi

beaucoup de double emploi car les mêmes renseignements sont saisis à de nombreuses reprises. Selon le personnel du Programme, il faudra des ressources supplémentaires pour améliorer le partage de l'information, mais elles devront être accompagnées par une forte coopération entre les divers partenaires. Étant donné que toutes les parties en cause voient les avantages d'une telle démarche, cette coopération semble réalisable.

Harmonisation

Toutes les parties en cause voient les avantages que peut apporter l'harmonisation et sont déçus des progrès réalisés jusqu'à présent dans ce domaine.

Par ailleurs, le personnel du Programme estimait qu'il existe deux prêts, deux ensembles de certificats et deux contrats avec des institutions financières et qu'il est possible de supprimer le double emploi en créant un seul produit de prêt. On a essayé de le faire, mais il a été impossible d'en arriver à une solution (un produit de prêt) satisfaisante pour toutes les provinces.

Au point de vue des représentants provinciaux, le double emploi se produit dans les domaines suivants : production de certificats de prêt séparés (il devrait y avoir un seul certificat et il faudrait déterminer séparément quel est le payeur, la province ou le gouvernement fédéral); établissement de produits documentaires, brochures, affiches, etc. (non adaptables aux provinces individuelles); et enfin, exemption d'intérêts. Les documents séparés portent à confusion pour les étudiants et devraient être harmonisés.

Plusieurs membres du GCNAFE sont déçus des progrès réalisés vers l'harmonisation. Le PCPE est considéré comme un Programme très compliqué et les commentaires obtenus révèlent que les étudiants sont frustrés devant le volume de documentation et la complexité du système.

Les représentants des établissements financiers ont noté une importante amélioration depuis août 1995, dans les relations entre les institutions financières et le PCPE. Toutefois, le Programme demeure trop complexe, à leur avis, et les deux niveaux de gouvernement doivent le simplifier. En outre, il y a un manque de communication entre les établissements d'enseignement et les institutions financières. Ces dernières doivent prendre connaissance, directement, des problèmes éprouvés par les établissements d'enseignement.

Partage de l'information

Les approches actuelles de la manutention des donnés et du partage de l'information sont un important obstacle à une meilleure coopération.

Bien qu'en général, le Programme fonctionne bien selon ses employés, les systèmes de données (voir la section 4.5) pourraient être plus efficaces. Les changements apportés au Programme se sont manifestés très rapidement, et le financement nécessaire aux systèmes connexes et indispensables est limité. En outre, les ressources des systèmes ont subi d'autres pressions à mesure que les progrès technologiques révèlent de nouvelles options plus attrayantes en matière

d'échange des données entre les partenaires. Cela crée un véritable défi et limite la capacité d'échange de renseignements avec d'autres intervenants. Toutes les parties en cause ont souligné le potentiel du partage de l'information et de l'échange de données informatisées (EDI). Cependant, le traitement actuel des données administratives et le manque de ressources pour élaborer de nouveaux systèmes sont d'importants obstacles soulignés par les responsables du Programme, les responsables provinciaux et les représentants d'institutions financières.

Ces derniers ont fait observer qu'actuellement, le Programme (et les provinces) ont une conception différente de celle des institutions financières en ce qui concerne la technologie appropriée et la nécessité de conserver des documents originaux.

4.2 Exemption d'intérêts

L'exemption d'intérêts était sous-utilisée dans le cadre de l'ancien Programme.

Le Programme d'exemption d'intérêts vise :

- à aider les personnes qui éprouvent des difficultés temporaires à effectuer la transition entre les études et le travail ou qui, pour d'autres raisons, se heurtent à des problèmes de remboursement à court terme;

- et réduire le nombre de cas de défaut de paiement chez les étudiants.

Dans les groupes de discussion formés d'étudiants défaillants (dont presque tous les participants avaient emprunté dans le cadre de l'ancien Programme), plusieurs répondants éprouvaient des problèmes à l'égard de l'exemption d'intérêts. Moins de 50 p. 100 des participants connaissaient l'existence de ce service. Plusieurs répondants avaient demandé une exemption, mais n'ont jamais su si leur demande avait été acceptée. En outre, plusieurs autres déclaraient ne jamais avoir été informés des changements apportés à la situation de leur prêt en ce qui concerne l'exemption d'intérêts (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas reçu d'avis d'expiration de la part de la banque). Dans d'autres cas, les étudiants s'étaient inscrits pour un deuxième trimestre et n'avaient jamais reçu de nouvelles de la part de la banque ni du Programme. Ils ont donc présumé que tout allait bien jusqu'à ce qu'ils reçoivent un message d'une agence de recouvrement et apprennent qu'ils étaient considérés comme en défaut dans leur remboursement. À ce moment, il était trop tard pour faire marche arrière. Au cours de l'enquête parmi les étudiants défaillants, seulement 35 p. 100 de ceux-ci connaissaient la disponibilité de l'exemption d'intérêts.

En outre, bon nombre de nos informateurs estimaient que les institutions financières avaient fait preuve de négligence en ne les informant pas de l'existence d'une exemption d'intérêts en vertu de l'ancien Programme.

Les révisions apportées à l'exemption d'intérêts, une publicité accrue, le nouveau partenariat avec les institutions financières et la hausse des niveaux de dette : voilà autant de facteurs qui devraient favoriser l'usage de l'exemption d'intérêts.

Les nouvelles dispositions à l'égard de l'exemption d'intérêts sont entrées en vigueur en 1997 et ont fait l'objet d'une grande publicité, car elles accompagnaient d'autres initiatives visant les étudiants post-secondaires. La nouvelle relation avec les institutions financières est généralement considérée comme inversant la structure de stimulation, laquelle n'était plus une situation où les institutions financières étaient perdantes (ou du moins incommodés) si les clients se prévalaient de ces dispositions, mais devenait susceptible d'être avantageuse pour les institutions financières. Finalement, la hausse des niveaux de dette est susceptible d'augmenter le marché potentiel pour ces dispositions, car de plus en plus d'emprunteurs éprouveront des difficultés de remboursement.

Un effet possible et inattendu, exposé dans l'analyse documentaire, est que, si l'on accède inutilement au Programme, et plus particulièrement si les emprunteurs retardent le remboursement de leurs prêts étudiants, ces personnes subiront les conséquences négatives d'un fardeau élevé de dette durant une plus longue période : par exemple, le retard des achats relatifs à un style de vie (p. ex., un logement et un véhicule) ou l'accumulation du fardeau de dette difficile à gérer en cas d'emprunts supplémentaires.

Il est trop tôt pour déterminer si les changements apportés permettront à cet élément du Programme de mieux atteindre ses objectifs.

4.3 Communication avec les étudiants

Les résultats applicables à cette sous-section ont été regroupés selon leur relation primaire avec les établissements d'enseignement, les institutions financières ou l'administration du PCPE.

Établissements d'enseignement

Bon nombre d'étudiants déclaraient que les établissements d'enseignement en général et, plus particulièrement, les écoles privées, pourraient être plus efficaces en donnant des conseils financiers et en informant les étudiants de leurs responsabilités et obligations à l'égard des prêts consentis dans le cadre du PCPE.

Selon le GCNAFE, il faut donner des conseils financiers aux étudiants, ce que personne ne fait pour l'instant. Les bureaux d'aide financière dans les établissements d'enseignement sont bien placés pour le faire, mais ils n'ont pas assez de ressources. Les institutions financières estiment que cette responsabilité incombe au gouvernement fédéral mais, selon le contrat conclu entre les responsables du Programme et les institutions financières, la responsabilité incombe clairement à ces derniers.

Les renseignements relatifs aux responsabilités des emprunteurs, aux modalités de remboursement et à l'existence d'une exemption d'intérêts étaient insuffisants, selon une proportion importante des participants aux groupes de discussion formés des étudiants défaillants. L'existence et la disponibilité de ces renseignements semble être un problème plus grave pour les étudiants des établissements privés. Plusieurs participants n'ont appris que pendant la séance du groupe de discussion, la nécessité de consolider leurs prêts, d'envoyer le

« Formulaire 2 » à leur prêteur ou la possibilité d'une exemption d'intérêts. Pour leur part, les emprunteurs connaissent plus ou moins, selon le cas, les renseigne-ments sur ces éléments du Programme.

Plusieurs étudiants (parmi les groupes de discussion formés d'emprunteurs défaillants) inscrits à une école privée s'estimaient insuffisamment informés par leur école des questions relatives au remboursement. Par exemple, les étudiants des établissements privés qui demandaient, à leur bureau de l'aide financière aux étudiants, plus de renseignements sur les modalités de remboursement, s'entendaient répondre : " Ne vous inquiétez pas pour cela maintenant, vous paierez plus tard quand vous aurez terminé votre cours et décroché un emploi. "

Selon les répondants de ces groupes, les établissements d'enseignement devraient prendre conscience du fait qu'ils doivent fournir aux étudiants des renseignements suffisants sur les responsabilités à l'égard du remboursement, de préférence à l'approche de la fin des études ou lorsqu'un étudiant abandonne un programme d'études.

La plupart des étudiants ayant participé aux groupes de discussion sur les emprunteurs estimaient qu'ils connaissaient mal le Programme au moment où ils ont demandé un prêt étudiant du Canada. À cet égard, les étudiants souhaitaient plus de renseignements sur le traitement de leurs revenus et ses impacts sur le prêt consenti dans le cadre du PCPE : ils désiraient savoir combien ils avaient le droit de gagner; en apprendre davantage sur les changements apportés au Programme en 1994 et en 1995, ainsi que sur l'aide financière aux étudiants offerte par les provinces.

Selon des répondants faisant partie des groupes de discussion des emprunteurs, les établissements d'enseignement jouent un grand rôle en fournissant des renseignements " d'accueil " relatifs à une demande de prêt étudiant du Canada. Actuellement, les emprunteurs comptent beaucoup sur des renseignements fournis par d'autres étudiants.

Lorsque les emprunteurs (enquête auprès des emprunteurs) devaient indiquer dans quelle mesure ils étaient satisfaits des renseignements et services obtenus de la part des bureaux de l'aide aux étudiants, 70 p. 100 se sont dit très satisfaits ou plutôt satisfaits.

En outre, les emprunteurs défaillants du PCPE (enquête auprès des défaillants) devaient indiquer leur degré de satisfaction devant les renseignements et services reçus au bureau de l'aide aux étudiants lorsqu'ils ont demandé et reçu un prêt étudiant du Canada. À l'échelle nationale, 71 p. 100 des répondants étaient soit très satisfaits, soit plutôt satisfaits. La proportion d'étudiants satisfaits était plus élevée dans les collèges publics (76 p. 100) que dans les universités (66 p. 100) ou les collèges privés (64 p. 100). Dans les régions, les étudiants de l'Atlantique étaient beaucoup plus satisfaits (84 p. 100 étaient satisfaits ou très satisfaits) que leurs homologues de l'Ontario (73 p. 100), de la Colombie-Britannique (64 p. 100) ou des Prairies (59 p. 100). Parmi les 15 p. 100 qui étaient plutôt ou entièrement insatisfaits, les raisons les plus souvent citées provenaient d'un manque de communication ou d'une explication insuffisante des détails (chez 64 p. 100 des répondants insatisfaits).

Institutions financières

La mesure dans laquelle les institutions financières avaient élaboré et appliqué une stratégie de communications variait largement entre les institutions financières. Les renseignements sur la disponibilité de l'exemption d'intérêts n'étaient pas systématiquement communiqués aux personnes qui en avaient besoin. De plus, selon les étudiants, les institutions financières devraient mieux faire connaître les options de remboursement du PCPE et la gestion des finances personnelles.

D'après les entrevues avec les institutions financières, un répondant a déclaré que son établissement de prêt n'avait pas de stratégie précise d'information car il était très près de ses clients et l'information n'était pas un problème. Un autre répondant a ajouté que son établissement n'avait pas de stratégie, ayant jusqu'ici consacré tous ses efforts à mettre au point les systèmes administratifs nécessaires au Programme.

Un prêteur déclarait que les étudiants recevaient un état annuel détaillant le montant des prêts impayés, envoyé par l'institution prêteuse. Ensuite, avant la fin prévue de leurs études, ils recevaient jusqu'à trois avis les informant des montants à payer et des modalités de paiement. Les étudiants reçoivent aussi un numéro 1-800 pour toutes les questions qu'ils souhaitent poser et sont invités à se rendre à n'importe quelle succursale pour obtenir des renseignements généraux. Si le prêteur n'a toujours reçu aucune nouvelle de l'étudiant, il lui envoie alors un avis exigeant le paiement.

Un autre prêteur précisait que son institution utilise régulièrement de la documentation sur le PCPE ainsi que du matériel produit par la province pour communiquer avec les étudiants et former son personnel. Il entretient une correspondance automatisée avec les étudiants (p. ex., demande de renseignements sur les projets de retour aux études à l'automne), et ces derniers reçoivent maintenant un état annuel sur les détails de leur prêt étudiant.

Plusieurs étudiants provenant des groupes de discussion formés d'emprunteurs ont déclaré qu'ils refusent d'utiliser les services d'information téléphonique offerts par le Programme et par les institutions financières, car d'autres étudiants, ayant eu une expérience malheureuse avec ces services, les dissuadaient d'y recourir. Invités à dire dans quelle mesure ils étaient satisfaits des renseignements et services obtenus à l'institution financière, 74 p. 100 des emprunteurs (enquête auprès des emprunteurs) ont répondu qu'ils étaient très satisfaits ou plutôt satisfaits.

Dans une forte proportion (95 p. 100) (enquête auprès des défaillants), les répondants ont déclaré avoir compris, en recevant l'argent de la part de l'institution financière, qu'il s'agissait d'un prêt à rembourser plus tard. Invités à mentionner s'ils comprenaient que le remboursement devait commencer dans les six mois suivant leur départ d'un établissement post-secondaire, 82 p. 100 des répondants ont donné une réponse affirmative. Cette proportion était légèrement inférieure parmi les résidants de la Colombie-Britannique (73 p. 100 par opposition à de 80 à 84 p. 100 pour d'autres régions) et les personnes inscrites à un collège privé (74 p. 100, par opposition à 82 p. 100 pour les collèges publics et à 87 p. 100 pour les universités).

Un peu plus d'un tiers (35 p. 100) des répondants (enquête auprès des défaillants) savaient qu'une exemption d'intérêts était offerte aux personnes incapables d'effectuer des paiements dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants. En outre, cette proportion était plus forte parmi les étudiants des universités (43 p. 100) et des collèges privés (41 p. 100) que chez ceux des collèges publics (32 p. 100). Parmi ceux qui connaissaient l'existence de l'exemption d'intérêts, près de la moitié (47 p. 100) l'avaient apprise de leur institution financière, 19 p. 100 d'amis ou de membres de leur famille, 10 p. 100 d'un dépliant, 5 p. 100 auprès des représentants de l'école, et 2 p. 100 auprès d'un organisme gouvernemental.

Les répondants à l'enquête auprès des défaillants ont été invités à indiquer leur degré de satisfaction devant les renseignements et services reçus à l'institution financière prêteuse. L'évolution des niveaux de satisfaction était similaire à celle des bureaux d'aide aux étudiants. Soixante-six pour cent des gens étaient très ou plutôt satisfaits, tandis que 17 p. 100 étaient plutôt ou entièrement insatisfaits. Les institutions financières de la région de l'Atlantique affichaient un degré de satisfaction supérieur (77 p. 100 des répondants étaient satisfaits ou très satisfaits) par rapport à leurs homologues de l'Ontario (68 p. 100), des Prairies ou de la Colombie-Britannique (61 p. 100 dans les deux cas). Les étudiants des collèges s'estimaient plus satisfaits des renseignements et services fournis par les institutions financières (70 p. 100 pour les collèges publics et 67 p. 100 pour les privés) que les universitaires (63 p. 100). La raison la plus fréquente (chez 67 p. 100 des répondants insatisfaits) était le manque d'information sur la gestion des finances personnelles et les modalités de remboursement.

La plupart des étudiants (80 p. 100) répondant à l'enquête auprès des emprunteurs se sont déclarés très satisfaits ou plutôt satisfaits des renseignements et services fournis par l'institution financière ayant consenti le prêt autorisé. Les motifs d'insatisfaction invoqués étaient le manque de renseignements (15 p. 100 des répondants insatisfaits) et une mauvaise explication par les institutions financières du processus de remboursement (11 p. 100 des répondants insatisfaits).

Administration du PCPE

Les renseignements fournis aux étudiants sont mal orientés. Ils sont trop abondants pour une population étudiante qui souffre déjà d'un excès d'information, et ils ne traitent pas suffisamment des problèmes propres aux étudiants.

Plusieurs répondants des groupes de discussion formés d'emprunteurs affirmaient que, devant la multitude des documents fournis, ils ne se donnent pas la peine de les lire. Des renseignements moins nombreux et plus précis contribueraient à résorber la surabondance d'information.

L'accès à des sources de renseignements généraux et propres aux étudiants, dans des établissements, est nettement insuffisant, selon la plupart des répondants des groupes de discussion composés d'emprunteurs. Les étudiants disaient recevoir souvent des renseigne-ments contradictoires d'une source de renseignements à l'autre ou dans un même établissement.

Invités à indiquer dans quelle mesure ils étaient satisfaits des représentants de l'aide aux étudiants, les emprunteurs visés par l'enquête qui les concernait ont répondu, dans une proportion de

72 p. 100, qu'ils étaient très satisfaits ou plutôt satisfaits. Les motifs d'insatisfaction invoqués étaient le manque de renseignements sur les subventions, les bourses et les prêts (19 p. 100 des emprunteurs insatisfaits), ainsi que de mauvaises explications fournies par les représentants de l'aide aux étudiants (chez 17 p. 100 des emprunteurs insatisfaits). Toutefois, il faut interpréter ces renseignements avec précaution. L'expression « responsable de l'aide aux étudiants » était considérée au sens très large par les répondants et pouvait inclure le personnel des établissements pédagogiques, des représentants provinciaux, ainsi que les administrateurs du Programme.

4.4 Méthodologie d'évaluation des besoins

Les méthodes révisées d'évaluation des besoins sont généralement considérées comme évaluant plus précisément les besoins des étudiants, et favorisant ainsi l'orientation des fonds. Néanmoins, certaines lacunes subsistent et certaines hypothèses contenues dans la méthodologie (p. ex., la contribution des parents) créent des difficultés chez les personnes pour lesquelles ces hypothèses ne sont pas valides.

Étant donné qu'on n'a entrepris aucune nouvelle évaluation des procédures d'évaluation des besoins, l'analyse documentaire visait le petit nombre des documents actuels sur ce sujet. Ces derniers montrent les progrès réalisés quant aux procédures d'harmonisation dans certains domaines, mais pas dans d'autres. Par exemple, le traitement des biens des parents est un problème en suspens. Devrait-on considérer l'actif agricole non liquide comme des ressources pouvant être mises à la disposition des étudiants? Si oui, les familles de fermiers pourraient devoir subir ce qui semble être un fardeau déraisonnable. Les économies familiales devraient-elles compter parmi les ressources à « taxer » pour aider un étudiant? Dans l'affirmative, cette " taxe " sous-entendrait que la famille ayant omis d'économiser serait admissible à de plus hauts niveaux d'aide aux étudiants qu'une autre famille semblable ayant réalisé plus d'économies.

Le " Rapport Bennecon " se penchait en détail sur le traitement des biens des parents, mais les groupes de travail fédéraux-provinciaux n'ont réalisé que peu de progrès vers une réforme. En 1991, le traitement des biens des parents était déterminé par les autorités provinciales, ce qui donnait lieu à une admissibilité différente à l'aide financière pour des étudiants dans des conditions semblables, sauf leur province de résidence. Cette inéquité horizontale est demeurée inchangée dans le Manuel des politiques et procédures de 1995, qui stipule simplement (p. 3-21) que :
" *Les actifs des parents d'étudiants à charge peuvent être évalués pour fins de contribution, à la discrétion de l'autorité compétente.* " *(agences provinciales ou territoriales)*

Les représentants provinciaux et ceux du GCNAFE considéraient généralement l'approche révisée d'évaluation des besoins comme une importante amélioration des pratiques antérieures. Néanmoins, ces représentants (et les étudiants emprunteurs) ont soulevé deux types de problèmes qui limitaient l'orientation du Programme vers les personnes qui en avaient le plus besoin :

- on ne peut pas toujours répondre au besoin déterminé, à cause des limites imposées aux prêts;

- et l'évaluation des besoins n'est pas toujours exacte. Voici les problèmes et suggestions mentionnés à cet égard :
  - le calcul arbitraire de la contribution parentale ne permet pas un traitement approprié des circonstances spéciales. Les provinces estiment avoir besoin d'une plus grande souplesse dans ce domaine.
  - la contribution minimale assumée des étudiants eux-mêmes se base, selon certains représentants, sur des hypothèses irréalistes au sujet des gains[15]. On estimait que bon nombre des étudiants travaillent moins longtemps que prévu.
  - l'évaluation des besoins ne tient pas compte de la dette antérieure ni du niveau de vie des étudiants adultes.
  - enfin, les allocations pour frais de garde d'enfants, offertes aux parents étudiants, sont insuffisantes.

Les étudiants des groupes de discussion ont formulé les mêmes remarques et insistaient particulièrement sur le caractère inapproprié (à leurs yeux) d'une contribution parentale présumée. Certains étudiants ont fait observer qu'ils devaient contribuer à la subsistance de leurs parents (en raison de circonstances imprévues dans l'évaluation des besoins) et les responsables du Programme présument au contraire que les parents contribuent à leur éducation. Les étudiants s'inquiétaient aussi du fait que les dépenses médicales et dentaires étaient mal examinées.

La question des contributions parentales présumées, notée ci-dessus, ne peut être entièrement réglée avec les renseignements dont nous disposons. Comme nous l'avons indiqué, les participants faisant partie des groupes de discussion d'emprunteurs et les représentants des gouvernements provinciaux ont déclaré que, pour bien des gens, il n'y a pas de contribution présumée. Les résultats fournis par notre enquête auprès des emprunteurs corroborent dans une certaine mesure cette affirmation car, en moyenne, les contributions parentales actuelles représentent une faible proportion des ressources financières déclarées (5 p. 100 pour les étudiants des collèges publics, 4 p. 100 pour ceux des collèges privés et 9 p. 100 pour les universitaires). Bien que ces contributions parentales moyennes semblent très faibles, nous n'avons pas eu accès aux données d'évaluation des besoins pour les personnes visées par notre enquête, de sorte qu'il nous a été impossible de dire si elles étaient inférieures aux hypothèses du Programme.

Les représentants provinciaux, tout comme les étudiants emprunteurs (dans les groupes de discussion) ont également soulevé des questions sur l'exactitude des renseignements employés pour évaluer les besoins. On a souligné deux difficultés. D'abord, les étudiants doivent souvent évaluer des quantités comme les gains réalisés pendant un été, et il leur était souvent impossible de fournir des évaluations précises. En second lieu, les étudiants, tout comme les représentants provinciaux, s'inquiétaient du fait que certains étudiants fournissent délibérément de faux renseignements. Les deux groupes favorisaient une intensification des vérifications. Dans les groupes de discussion d'étudiants ayant traité de cette question, personne n'avait jamais entendu parler de la vérification d'une demande présentée par un étudiant.

[15] Les gains présumés sont de 32,5 heures multiplié par le salaire minimum provincial, pour le nombre de semaines de la période préalable aux études.

4.5 Mesure du rendement et systèmes d'information

Bien que les systèmes de surveillance du Programme permettent de fournir des renseignements généraux au Parlement, on n'a pas établi de mesures standard du rendement pour le Programme.

Selon le personnel du Programme, pour comprendre le système de surveillance ou l'absence de celui-ci, il faut comprendre le contexte des systèmes au sein duquel les renseignements sont maintenus et traités. Le langage de la base de données a été conçu pendant les années 60 et se base sur le COBOL. Ce système est lent à exécuter, difficile à soutenir et ne permet pas d'appliquer les nouvelles techniques d'extraction de données. Cette capacité est augmentée par plusieurs systèmes d'éditique de bonne qualité mais ni liés ni coordonnés. Actuellement, on n'utilise aucune mesure standard du rendement du Programme, et il n'existe aucun système permanent de rapports de gestion. Tous les rapports sont regroupés sous forme d'un rapport ponctuel.

En ce qui concerne la qualité des données, il existe peu de bons contrôles par épurement, intégrés au système, et beaucoup d'erreurs se produisent au moment de la saisie des données. Aux fins d'analyse de politique, la base de données est très difficile à tenir à jour. Il est difficile de procéder à des analyses longitudinales car les fichiers historiques sont tenus sur bandes et parce que, par le passé, lorsque les zones de données n'étaient apparemment pas utilisées, d'autres renseignements que les données prévues venaient s'y insérer. Aussi, faut-il effectuer un grand nombre de contrôles avant que ces types d'analyses puissent être entrepris. En outre, le système actuel est limité car les renseignements nécessaires ne sont pas tous saisis et d'autres zones de données ne peuvent être ajoutées aux structures de fichiers. Ceci dit, les systèmes de surveillance permettent bel et bien de communiquer au Parlement des renseignements comme le nombre de prêts, leurs valeurs respectives, les montants versés aux banques et d'autres renseignements généraux.

L'éducation est une responsabilité provinciale et le Programme compte sur les provinces pour fournir des renseignements. Il est actuellement très difficile de surveiller le rendement du Programme et la situation est d'autant plus compliquée que l'Ontario n'a commencé à utiliser qu'en 1997 la nouvelle méthodologie d'évaluation des besoins du Programme, qui est une importante source d'information.

Certaines provinces ont déclaré posséder de bonnes données transversales et des répartitions démographiques détaillées. Elles savent quels bénéficiaires reçoivent des montants précis, mais éprouvent une certaine difficulté avec les données longitudinales. Certaines provinces se déclarent également incapables d'élaborer les systèmes informatisés requis et, par conséquent, ne peuvent fournir les ensembles de données demandés par DRHC.

Lorsqu'on a demandé à des représentants provinciaux quelles mesures du rendement ils utilisent ou utiliseraient, ils ont mentionné le délai d'exécution (c'est-à-dire, nombre de semaines) requis pour traiter les demandes, les appels et d'autres cas; le volume des demandes de renseignements par téléphone (si le volume augmente, cela suggère que les renseignements fournis par les

brochures, dépliants, bureaux d'aide financière aux étudiants et institutions financières sont insuffisants); le volume des plaintes; le volume des appels; le volume des erreurs corrigées; le nombre d'étudiants servis; les montants moyens attribués aux étudiants; le pourcentage d'étudiants obtenant un diplôme; les taux de placement étudiant; le pourcentage de la population étudiante totale recevant un montant maximal (c'est-à-dire, le potentiel de besoins non satisfaits); le profil d'aide détaillé et enfin, les mesures de la qualité du service.

En ce qui concerne les données sur le rendement liées aux réformes du Programme, les représentants provinciaux déclaraient avoir besoin de données supplémentaires sur les niveaux d'endettement des étudiants; de ne pas avoir de bonnes données sur le remboursement des prêts; désiraient avoir des renseignements sur les impacts des subventions et de la remise de prêts sur l'achèvement des études dans les délais requis et leur réussite; avoir besoin de renseignements supplémentaires sur les impacts potentiels d'une prime de 5 p. 100 payée aux institutions financières; avoir besoin des statistiques sur le nombre de cours entrepris par les étudiants; désirer un plus grand nombre de données sur la persistance des étudiants et la réussite des études; et avoir besoin de plus de données pour déterminer dans quelle mesure le Programme se base sur les besoins (p. ex., revenu parental et démographie étudiante).

4.6 Réceptivité aux étudiants

Dans la présente section, nous traitons du dernier aspect du service : dans quelle mesure le système répond aux situations ou circonstances individuelles.

Dans l'ensemble, le PCPE se caractérise par des règlements rigides plutôt que par un processus réceptif.

Il y a de nombreux exemples de rigidité.

Déboursements

Dans le cadre du PCPE, l'étudiant n'a aucun contrôle sur le moment où il reçoit l'argent. Dans nos groupes de discussion, certaines personnes ont indiqué qu'elles préféreraient recevoir leurs fonds sous forme de versements périodiques négociés, mais que ce n'était pas possible. En exigeant que les institutions financières déboursent tous les fonds au moment de la production d'un certificat, le Programme omet de bénéficier de la compétence de ses partenaires pour aider les clients dans leur gestion financière. Bon nombre d'étudiants reconnaissent leur manque de compétence dans ce domaine, mais le système ne leur permet pas de se protéger contre une dépense prématurée de fonds essentiels.

Évaluation des besoins

Modes de vie et autres besoins spéciaux

Le PCPE dicte en fait le type de logement où doivent habiter les étudiants dans le besoin.

Certains étudiants adultes trouvent cette situation tout à fait inacceptable et ne comprennent pas pourquoi ils ne bénéficieraient pas d'un prêt au montant plus élevé et ne pourraient faire leurs propres choix. Bien sûr, étant donné les impacts potentiels sur la croissance des dépenses du Programme et les risques courus par les emprunteurs en ce qui concerne l'accumulation de hauts niveaux de dette, il s'agit d'une situation complexe.

Évaluation des ressources financières

L'évaluation des ressources financières est très arbitraire. La contribution parentale en est l'exemple le plus évident. L'évaluation des besoins présume un certain niveau de contribution parentale, que celle-ci existe ou non. La plus grande difficulté de ce système consiste en l'imperfection de l'algorithme reliant le revenu parental à la taille de la famille. Pourtant, deux familles de même taille et de même revenus peuvent avoir des ressources disponibles très différentes. Et, bien entendu, les deux familles ne sont pas forcément aussi disposées à contribuer aux études de leur enfant. Le système répond mal à de telles situations, bien que les cas exceptionnels peuvent faire l'objet d'un appel. Certains représentants provinciaux considèrent que, dans ce domaine, une souplesse accrue pour les représentants provinciaux serait bénéfique.

La plupart des participants à nos groupes de discussion n'étaient pas d'accord avec la politique du Programme en ce qui concerne le traitement du revenu parental. Plusieurs répondants estimaient que c'est une erreur que d'assumer que les parents sont capables d'aider leurs enfants dans leurs études post-secondaires ou vraiment disposés à le faire. Lorsque les parents ne sont pas disposés à aider leurs enfants (par exemple, lorsqu'ils ne veulent pas liquider certains de leurs biens ni retirer des montants de leurs économies de retraite), les étudiants éprouvent beaucoup de difficultés à obtenir un prêt. Plusieurs des personnes ont souligné que, même si leurs parents avaient un revenu relativement élevé, ils ont également des obligations financières qui limitent leur capacité de contribution. Selon plusieurs répondants, le processus d'évaluation des besoins ne permet pas de tenir compte d'autres obligations que le nombre de personnes à charge dans le ménage.

Manque de transparence du processus d'appel

Les étudiants comprennent mal le processus d'appel et son utilité pour eux. Ils remplissent un formulaire et, plus tard, une décision leur parvient. Les étudiants dans nos groupes de discussion croyaient généralement que le processus d'appel est un échec car il ne leur permet pas de démontrer convenablement leurs besoins.

Absence de processus pour mettre à jour des renseignements

Comme nous l'avons précédemment décrit, les étudiants emprunteurs dans nos groupes de discussion et les représentants provinciaux ont tous soulevé des préoccupations sur l'exactitude des renseignements employés pour évaluer les besoins. Les étudiants affirment ne pas toujours comprendre quels sont les renseignements demandés et, lorsqu'ils tentent de se renseigner pour déterminer s'ils remplissent correctement le formulaire, ils ont l'impression que la personne-

ressource à l'autre extrémité de la ligne tente de " se débarrasser d'eux au téléphone ". Les étudiants ont aussi noté que les tentatives faites pour communiquer, au bureau de l'aide aux étudiants de leur institution prêteuse, tout important changement dans leur situation, sont traitées de la même façon.

4.7 Autres questions

4.7.1 *Efficacité des dispositions sur l'achèvement des études dans les délais requis*

Les mécanismes actuels pour encourager l'achèvement des études dans les délais requis sont vraisemblablement inefficaces.

Selon certains employés du Programme, on doute que le critère (qui existe depuis le début du Programme) exigeant 60 p. 100 des cours et l'achèvement de ceux-ci dans le nombre d'années prévues plus une, atteindra son but. Selon eux, il faudrait exiger 80 p. 100 des cours (c'est le cas au Québec). Mais il existe encore des problèmes, là où les cours ne sont pas disponibles et où les étudiants doivent vraiment travailler à temps partiel. On a aussi noté que les changements au Programme ont été apportés il y a deux ans seulement et qu'il est impossible de vérifier leur efficacité.

4.7.2 *Transition vers le Programme révisé*

La transition vers le Programme révisé était maladroite et suscite encore des problèmes.

D'après le personnel du Programme, les changements apportés à celui-ci suscitent plusieurs difficultés administratives. Par exemple, des règlements différents s'appliquent aux périodes d'avant 1993, d'avant 1995 et d'après 1995, et il existe des comptes actifs pour chacune de ces périodes. Les changements apportés en 1995 étaient assez importants pour justifier la création d'un nouveau Programme et pour que tous les " anciens " éléments du Programme soient confiés à une entité administrative distincte. Les règlements applicables au PCPE sont complexes et difficiles à appliquer, et la nécessité de travailler avec plusieurs ensembles de règlements et de procédures complique davantage ces difficultés. L'équivalent d'une personne à temps plein est entièrement consacrée à la formation du personnel et aux conseils destinés aux institutions financières et portant sur le Programme. En outre, les problèmes créés par ces changements étaient compliqués par le court délai prévu pour la mise en oeuvre : on a annoncé le Programme révisé en août 1995 et son entrée en vigueur en septembre.

Si l'on se tourne vers l'avenir, on constate que l'aspect le plus troublant est lié aux personnes bénéficiant de prêts mixtes (c'est-à-dire, contractés partiellement avant 1995 et par conséquent garantis, et partiellement en 1995 ou plus tard et non garantis) qui éprouvent des difficultés de remboursement. Les institutions financières seront encouragées à présenter une réclamation correspondant à la partie garantie, tout en poursuivant le recouvrement correspondant à la partie non garantie. Dans la mesure où cela se produira, le rapport entre les recouvrements et

les réclamations pourra être inférieur aux normes traditionnelles. Le manque de coordination entre les tentatives de recouvrement présente un risque additionnel. Un emprunteur défaillant pourra devoir faire face à trois tentatives de recouvrement (le prêteur pour la partie non garantie; l'agence de recouvrement pour la partie garantie par le gouvernement fédéral; enfin, l'agence de recouvrement pour la partie garantie par la province). L'inefficacité qui en résulterait ne serait guère avantageuse pour les partenaires et pourrait être un important facteur d'irritation pour les emprunteurs défaillants, dont certains au moins seraient tout à fait disposés à rembourser tous les débiteurs, en fonction des ressources disponibles.

4.7.3 Prêts aux étudiants à temps partiel

Les prêts aux étudiants à temps partiel sont utilisés de manière très limitée et généralement considérés comme une nuisance administrative non réceptive aux besoins des étudiants. On estime généralement préférable d'intégrer au système standard les étudiants à temps partiel dans le besoin.

Des employés chargés du Programme ont déclaré qu'initialement, les prêts consentis aux étudiants à temps partiel visaient à aider financièrement ceux-ci, mais ce n'est plus le cas. Pour les mères célibataires, le montant relativement faible consenti dans le cadre de ce Programme peut être très important aux yeux de ces représentants. En dehors de ce groupe-cible, les répondants ont l'impression que le Programme ne fonctionne pas. Les informateurs estiment que la plupart des étudiants bénéficiant de prêts à temps partiel sont actuellement inscrits à des études à plein temps et les taux de défaillance pour ces emprunteurs sont très élevés.

La plupart des représentants provinciaux estimaient qu'il y avait une très faible participation aux emprunts à temps partiel : p. ex., 175 pour la Nouvelle-Écosse par opposition à 19 000 prêts à plein temps), et les nombres étaient très faibles également dans d'autres provinces. Toutefois, d'après certains répondants, la participation augmenterait à mesure que les étudiants connaîtraient davantage le Programme.

La plupart des institutions financières considèrent que le marché des prêts pour les étudiants à temps partiel est trop petit ou trop peu connu. De toute façon, la demande est trop faible pour justifier l'investissement dans des systèmes et l'infrastructure requis pour ce programme. À leur avis, il faudrait éliminer les prêts aux étudiants à temps partiel.

5.0 Impacts du PCPE

L'évaluation des impacts du PCPE porte sur quatre aspects des conséquences prévues et imprévues du Programme. Le moment de l'évaluation[16], les points évalués et la méthodologie employée ont des conséquences sur l'évaluation des impacts. Par conséquent, chacun des quatre aspects est examiné dans une mesure variable. Dans l'ensemble, nos preuves sont les plus fortes en ce qui concerne le défaut de paiement et certains aspects de l'achèvement des études dans les délais et la réussite de celles-ci. Voici les quatre aspects des impacts visés par l'évaluation :

- ***l'inscription*** : Plus particulièrement, l'évaluation a permis d'établir si le Programme assure à tous les Canadiens un accès aux études post-secondaires, en fournissant une aide financière à ceux pour qui autrement ces études seraient inabordables.

- ***l'achèvement des cours dans les délais et la réussite des études***: Le Programme aide-t-il les étudiants à achever leurs études dans les délais et à les réussir? L'un des éléments de cet aspect est la *persévérance*. Plus particulièrement, l'évaluation a permis d'examiner si le Programme influe sur la persévérance des étudiants post-secondaires, c'est-à-dire s'il leur permet de poursuivre leurs études après s'être inscrits.

- ***le remboursement et les défauts de paiement*** : Quels sont les impacts du Programme sur les étudiants qui remboursent leurs dettes? Combien de cas de défaut de paiement a-t-on constatés relativement au Programme et quels sont les principaux facteurs expliquant cette situation?

- ***enfin, dette des étudiants*** : Quels sont les impacts des niveaux d'endettement des étudiants sur le Programme? Quelles sont les conséquences de ces niveaux?

Nous examinons ci-après séparément chacun de ces points.

5.1 Inscription

L'objectif central du PCPE est d'aider les étudiants à faible revenu à accéder aux études post-secondaires. Par conséquent, un indicateur clé du succès du Programme consiste à déterminer si oui ou non la disponibilité des prêts du PCPE influe sur les décisions prises par les étudiants de s'inscrire à des cours. L'évaluation fournit diverses preuves liées aux impacts du Programme sur l'inscription post-secondaire.

Dans l'ensemble, nous avons découvert les points suivants :

- *Le PCPE permet à certaines personnes (qui autrement ne pourraient le faire) de s'inscrire à des études post-secondaires.*

- *Le manque de ressources financières suffisantes demeure un obstacle à l'inscription à des cours post-secondaires pour certaines personnes. De même, il existe un risque important, en vertu des conditions actuelles du Programme, que la taille de ce groupe augmente avec le temps.*

- *Les réformes apportées au processus d'évaluation des besoins semblent avoir amélioré la mesure dans laquelle le Programme s'adresse vraiment aux personnes dans le besoin.*

- *Enfin, le Programme maintient sa longue tradition d'aide à toutes les personnes, quelle que soit leur solvabilité. Cependant, le nombre accru d'étudiants adultes a augmenté la controverse inhérente à cette disposition et soulevé de nouvelles questions.*

Le reste de la présente section donne des preuves à l'appui de chaque élément des résultats ci-dessus.

L'évaluation prouve à souhait que le PCPE permet à des personnes (qui autrement ne pourraient le faire) de s'inscrire à des cours post-secondaires.

Les répondants à l'enquête menée en 1995 auprès des emprunteurs soulignaient sans aucun doute que la disponibilité d'un prêt étudiant était un facteur critique dans leur décision de s'inscrire à un établissement post-secondaire. Dans l'ensemble, on estime à 78 p. 100 la proportion des emprunteurs du PCPE ayant déclaré qu'ils ne se seraient pas inscrits sans obtenir un prêt étudiant du Canada. La fréquentation d'un collège privé semble dépendre spécialement de la disponibilité d'un prêt étudiant, aux yeux de 87 p. 100 des emprunteurs (en comparaison avec 78 p. 100 des étudiants de collèges publics et 69 p. 100 des universitaires).

De plus, l'enquête a recueilli des renseignements détaillés auprès de chaque étudiant sur ses dépenses et ses ressources financières. Pour les étudiants emprunteurs des trois types d'établissement, les prêts étudiants[17] représentaient en moyenne plus de 50 p. 100 de leurs ressources financières totales :

Source de revenu	Collège public	Collège privé	Université
Prêts étudiants	5 203 $	8 036 $	5 104 $
Toutes les autres sources[18]	4 092 $	5 747 $	3 958 $
TOTAL	9 295 $	13 783 $	9 061 $

Source: Enquête auprès des emprunteurs.

Étant donné que les prêts consentis par le PCPE représentent une aussi grande partie des ressources financières des emprunteurs, et que ces montants étaient déterminés par l'évaluation des besoins, il est évident que le Programme a joué un grand rôle en permettant à ces étudiants de s'inscrire à des études post-secondaires.

Les groupes de discussion formés d'emprunteurs ont donné des résultats semblables. Environ les deux tiers de tous les participants à ces groupes ont déclaré qu'ils n'auraient pu fréquenter un établissement post-secondaire sans leur prêt étudiant du Canada.

Les informateurs-clés ont également cité l'importance du PCPE en ce qui concerne leurs décisions de s'inscrire :

- des employés chargés du Programme de DRHC ont déclaré que le rôle du Programme consistait à aider les étudiants admissibles qui autrement ne pourraient se permettre d'assumer les coûts d'études post-secondaires;

- enfin, les répondants du Groupe consultatif national sur l'aide financière aux étudiants (GCNAFE) ont déclaré que le PCPE était un programme très important, voire " critique ", et que, sans lui, environ de 30 à 50 p. 100 de tous les emprunteurs n'auraient pas eu accès aux études post-secondaires.

Malgré une recherche d'envergure menée au cours des 25 dernières années sur cette question, l'analyse documentaire fournit des résultats ambigus en ce qui concerne les impacts des prêts étudiants sur la décision de s'inscrire à des études post-secondaires. La plus grande partie de la recherche s'est basée sur des ensembles de données longitudinales américaines permettant aux analystes de relier les types et les montants de l'aide financière reçue par les étudiants à leurs décisions en matière d'inscription. Les résultats empiriques obtenus jusqu'à présent n'ont pas réussi à établir une relation cohérente entre les deux variables. Cela contraste avec les résultats uniformes attestant que les étudiants réagissent bel et bien aux changements dans les frais de scolarité et aux bourses non remboursables. Bien que cette impossibilité d'établir fermement que les prêts encouragent l'inscription soit importante, les raisons de cet échec sont largement attribuables à l'accès universel des personnes dans le besoin aux prêts étudiants pendant la période examinée. Dans ce contexte, il est bien entendu difficile de prouver que l'accès aux prêts a influé sur l'inscription. Néanmoins, d'après un examen des diverses études, il semble que les prêts aient eu moins d'impacts que les bourses sur de telles décisions.

L'évaluation prouve que certaines personnes éprouvent des difficultés à s'inscrire à des cours post-secondaires. En outre, il existe des preuves manifestes que, vu les conditions actuelles du Programme, la taille de ce groupe pourrait augmenter avec le temps.

L'évaluation n'a pas directement abordé cette question car il aurait fallu mener une enquête auprès des personnes souhaitant fréquenter un établissement post-secondaire, mais incapables de le faire, et cette enquête ne faisait pas partie de la méthodologie employée. Par conséquent, l'évaluation a dû se baser sur des preuves indirectes provenant de multiples sources indiquant qu'un grand nombre d'emprunteurs dans le cadre du PCPE avaient éprouvé des difficultés

---

[16] L'évaluation a débuté à l'été de 1996, un an après l'introduction des importants changements au Programme.

financières pour accéder à des études post-secondaires. Ce fait suggère la possibilité d'un obstacle à l'accessibilité, étant donné que d'autres personnes ont vraisemblablement été incapables de suivre des cours post-secondaires ou n'étaient pas disposées à le faire, devant la perspective de telles difficultés financières. Plus particulièrement, l'évaluation a découvert que :

- près de la moitié des emprunteurs fréquentant un collège privé jugeaient leurs prêts étudiants insuffisants, et 31 p. 100 d'entre eux décrivaient les leurs comme nettement insuffisants;

- les étudiants avec enfants avaient plus tendance à considérer leurs prêts comme nettement insuffisants; les représentants provinciaux ont corroboré la situation de ce groupe car les besoins évalués de ces personnes dépassent souvent le maximum des prêts disponibles en vertu du Programme[19];

- le Programme présume que les parents contribuent aux études post-secondaires de leurs enfants à charge; bon nombre de personnes dans nos groupes de discussion nous ont déclaré que leurs parents étaient peu disposés à apporter une telle contribution ou incapables de le faire;

- certains étudiants adultes des groupes de discussion ont fait observer que les allocations de logement fournies par le PCPE se basaient sur des logements partagés et qu'ils ne sont pas disposés à vivre dans une telle situation ou sont incapables de le faire;

- enfin, plusieurs informateurs-clés ont noté que les besoins évalués dépassent fréquemment les limites du Programme; en 1995-1996, 18 p. 100 des emprunteurs (basés sur des données provinciales) ont reçu le montant maximal du PCPE, soit 165 $ par semaine.

Avec le temps, si les coûts de l'éducation continuent à augmenter et les ressources financières des étudiants ne le font pas ou le font plus lentement, les limites de prêts pourront devenir un obstacle beaucoup plus grave à l'accessibilité. En de telles circonstances, un plus grand nombre de personnes auront des besoins qui, selon l'algorithme convenu d'évaluation des besoins, dépasseront leurs ressources, de sorte que l'on pourra s'attendre à ce que l'écart augmente.

Comme les informateurs-clés nous l'ont dit, ce problème n'est pas facile à régler car la solution consistant à augmenter les limites de prêts aurait pour effet d'accroître l'endettement des étudiants. Ainsi que nous l'avons noté à la section 4.4, même avec les limites actuelles de prêts, le fardeau de la dette est déjà préoccupant.

Les obstacles à l'accès semblent être les plus gros dans le cas des étudiants souhaitant fréquenter des collèges privés et des universités. Les collèges privés, non subventionnés, ont des frais de scolarité plus élevés, ce qui augmente les ressources requises au moins chaque semaine. De même, les collèges privés attirent des étudiants plus âgés dont le coût de la vie peut être plus

---

[17] Cela pourrait avoir des conséquences moins évidentes à l'avenir que ce ne fut le cas par le passé, étant donné la nouvelle approche de l'exemption d'intérêts.

élevé à cause de ce qu'ils utilisent ou de la présence de personnes à charge. Par conséquent, il est probable que les limites de prêts soient plus problématiques pour les candidats aux collèges privés.

Source de revenu	Collège public	Collège privé	Université
Prêts étudiants	5 203 $	8 036 $	5 104 $
Toutes les autres sources[18]	4 092 $	5 747 $	3 958 $
Total	9 295 $	13 783 $	9 061 $

Cependant, étant donné que bon nombre des programmes offerts dans ces collèges sont de brève durée, l'augmentation des limites de prêts pour cette population n'aura généralement pas les mêmes impacts sur le fardeau général de la dette que dans le cas des universitaires. Par conséquent, une telle solution pourrait être une option acceptable.

Les futurs étudiants universitaires, surtout s'ils sont des adultes et (ou) ont des personnes à charge financière, se heurteront vraisemblablement à des obstacles s'ils veulent poursuivre leurs études :

- Les frais de scolarité, bien que moins élevés que ceux des collèges privés, sont plus élevés que ceux des collèges publics et ont augmenté rapidement. On s'attend généralement à ce que ceux des universités continuent à grimper beaucoup au cours des prochaines années.

- Enfin, la plus longue durée des programmes universitaires crée deux difficultés. D'abord, il est beaucoup moins facile de vivre dans une situation où vos coûts dépassent vos ressources durant une plus longue période de temps. En second lieu, on s'inquiète déjà beaucoup du niveau élevé de la dette que devront contracter les universitaires de nos jours (voir la section 4.4). Nos informateurs-clés considéraient l'augmentation des limites de prêts pour cette population comme une option risquée et peu attrayante.

Les réformes apportées au processus d'évaluation des besoins semblent avoir amélioré la mesure dans laquelle le Programme s'adresse vraiment aux personnes dans le besoin qui, par conséquent, sont plus vulnérables aux obstacles en l'absence d'une aide financière.

Les preuves corroborant cette conclusion proviennent d'entrevues menées avec des informateurs-clés. Presque toutes les personnes interviewées considèrent le système actuel comme de loin meilleur à l'ancienne version qui a duré de nombreuses années sans importante réforme. Les représentants provinciaux, qui traitent plus directement avec les étudiants emprunteurs, ont noté des réductions à la fois dans les plaintes et les appels et, en général, une

[18] Un tableau détaillé exposant le revenu moyen de diverses sources figure dans le rapport technique relatif à l'enquête auprès des emprunteurs.

plus grande satisfaction. La plupart des informateurs-clés ont déclaré que la nouvelle évaluation des besoins fonctionne relativement bien. Dans l'ensemble, la plupart (des représentants provinciaux) estiment que l'évaluation des besoins vise vraiment les personnes les plus nécessiteuses. Néanmoins, ces représentants (et les étudiants emprunteurs) ont noté trois types de problèmes qui limitent l'orientation prévue du programme :

- le besoin déterminé dépasse parfois les limites de prêts;
- l'évaluation des besoins n'est pas toujours exacte;
- enfin, l'évaluation des besoins se base sur des renseignements qui ne sont pas toujours exacts.

Ces trois préoccupations sont exposées en détail à la section 5.5.

5.2 Réussite des cours et achèvement dans les délais prévus

Dans la section 3.3, nous avons traité de la pertinence des buts du Programme par rapport à la réussite des cours et à l'achèvement des études dans les délais prévus. Dans la présente section, nous examinons à quel point ces buts sont atteints. Nous suivons la même approche que dans la section 3.3 en examinant d'abord l'achèvement dans les délais, puis la réussite des cours.

5.2.1 Achèvement des cours dans les délais requis

L'évaluation comprenait une analyse économétrique multivariée de la persévérance des étudiants. Les résultats de ces travaux sont décrits dans un rapport technique séparé.

Le modèle a employé des données provenant de l'enquête auprès des emprunteurs, qui a recueilli des renseignements sur les étudiants ayant emprunté pour la première année d'un programme post-secondaire. Les étudiants ont été interviewés un an après cette première année. La structure du modèle a été élaborée en fonction de nombreuses études menées sur la persévérance post-secondaire décrite dans l'analyse documentaire.

D'après la documentation antérieure, la "persévérance post-secondaire" présente plusieurs dimensions. Le concept de *persévérance dans l'année* est défini comme consistant à achever une seule période d'étude; par exemple, dans le cas des étudiants qui achèvent la première année à l'université. *La persévérance au fil des années* est habituellement définie comme consistant à se réinscrire à une deuxième année d'étude dans le même établissement.

Nous avons adopté la définition conventionnelle de persévérance dans l'année, mais légèrement modifié la définition de la persévérance au fil des années. La plupart des études antérieures

[19] Le PCPE autorise des prêts équivalant à 60 p. 100 des besoins évalués par la province, jusqu'à concurrence de 165 $ par semaine à l'école.

insistaient sur des établissements particuliers, habituellement une université américaine. Un étudiant ayant changé d'école post-secondaire d'une année à l'autre était considéré comme *n'ayant pas* persévéré, une opinion qui implicitement adoptait le point de vue de l'établissement de sa première année d'études. Étant donné que le PCPE est un Programme national, nous considérions les étudiants demeurés aux études d'une année à l'autre, même s'ils avaient changé d'établissement, comme ayant persévéré dans leurs études post-secondaires.

Les preuves portent à croire que le PCPE, ainsi que d'autres parties du système d'aide financière aux étudiants, contribuent à un achèvement des études dans les délais requis, au moins pendant les premières années des études post-secondaires.

Le PCPE vise à rendre les règles du jeu plus équitables en permettant aux personnes ayant des ressources financières limitées de s'inscrire à des études post-secondaires et d'y persévérer. Nous avons découvert que les facteurs financiers (c'est-à-dire, la proportion du revenu provenant de prêts étudiants et la satisfaction des emprunteurs à l'égard du montant reçu) n'étaient pas fortement ni uniformément liés à la persistance des étudiants. Cela suggérait que le PCPE (simultanément avec les autres parties du système d'aide financière aux étudiants) fonctionne comme prévu et aide les étudiants à persévérer dans leur première année d'étude et dans le passage de la première à la deuxième.

Les données brutes provenant de l'enquête auprès des emprunteurs fournissent également des preuves de ce que les personnes ayant abandonné leurs études avant la fin de la première période d'études citent rarement les facteurs financiers :

Raison du retrait pendant la première année	Pourcentage des personnes ayant effectué un retrait anticipé
Programme non convenable	34,9 %
Raisons financières	17,9 %
Maladie	17,9 %
Responsabilités familiales	10,8 %
Notes insuffisantes	7,2 %
Autres raisons personnelles	15,3 %

Source : Enquête auprès des emprunteurs.

Bien que les facteurs financiers ne fussent pas d'importants prédicteurs de la persévérance, nous avons découvert plusieurs autres importants facteurs.

Le plus important déterminant de la persévérance était la façon dont les étudiants s'intégraient à la vie sociale et scolaire de leurs établissements respectifs.

Nous avons inclus plusieurs variables liés à l'intégration scolaire et sociale et, en harmonie avec les recherches antérieures, nous avons découvert que ces facteurs sont uniformément importants pour expliquer la persévérance.

Les emprunteurs fréquentant des collèges privés étaient plus susceptibles d'abandonner leurs études au cours de la première période d'études que ceux des collèges publics. Bien que la plupart des étudiants des collèges privés et bon nombre de ceux des collèges publics se soient inscrits à des programmes d'un an, les rares personnes inscrites à des programmes de deux ans étaient moins susceptibles que les universitaires de poursuivre leurs études au cours de la deuxième année du programme.

Le modèle de persévérance d'une année à l'autre n'a été évalué que pour les étudiants des collèges, car très peu d'universitaires (seulement 3 p. 100) ont déclaré avoir abandonné leurs études avant la fin de la période initiale. Même si les donnés brutes montrent que les taux de retrait sont semblables pour les deux types d'établissements collégiaux (11 p. 100 pour les collèges privés et 12 p. 100 pour les publics), le modèle économétrique a prédit qu'après un ajustement pour les différences de caractéristiques des deux groupes, les emprunteurs des collèges privés seraient (à raison de 9 p. 100) moins susceptibles d'abandonner leurs études avant la fin de la première année.

Le modèle de persévérance au fil des années visait surtout des étudiants universitaires, car nombre d'étudiants collégiaux s'étaient inscrits à des programmes d'un an. Néanmoins, les étudiants des collèges de l'échantillon étaient moins susceptibles de persévérer que les universitaires. Ici encore, les étudiants des collèges privés persévéraient moins souvent que ceux des collèges publics.

Les étudiants de la Colombie-Britannique étaient plus persévérants que les emprunteurs issus d'autres provinces.

En général, la province où les étudiants avaient emprunté n'était pas liée à leur probabilité de persévérance. En supposant que les autres variables restent constantes, cependant, les emprunteurs de la Colombie-Britannique étaient plus susceptibles de persévérer, au fil des années, que ceux des autres provinces. Nous savons que la Colombie-Britannique est une des provinces qui accordent encore des bourses aux étudiants. Cependant, la variable " pourcentage de revenu provenant de bourses " a été incluse dans le modèle, suggérant que la taille et l'importance du coefficient de la Colombie-Britannique pourraient être attribuables à d'autres facteurs non mesurés.

5.2.2 Réussite des études

Les preuves disponibles suggèrent que le PCPE aide les étudiants à achever leurs études avec succès en limitant le temps qu'ils doivent consacrer au travail pendant leurs études. En outre, les conditions du Programme, qui limitent les autorisations de prêt en se basant sur les gains pendant les études, dissuadent les bénéficiaires de travailler trop longtemps pendant qu'ils fréquentent un établissement d'enseignement.

Environ un tiers de tous les emprunteurs ayant participé aux groupes de discussion ont indiqué que le montant reçu en vertu du PCPE était suffisant pour leur permettre d'étudier à plein

temps sans devoir consacrer une partie de leurs efforts à recueillir des revenus supplémentaires. Les participants ont indiqué que cela améliorait leurs chances d'achever leur programme d'études à temps, car ils n'avaient aucune autre importante distraction. En outre, plusieurs répondants estiment que la nature de leur programme les empêchait de trouver le temps nécessaire à un travail extérieur. L'aide fournie en vertu du PCPE jouait un très grand rôle en de telles circonstances.

Les données provenant de l'enquête auprès des emprunteurs ont montré qu'en moyenne, seulement environ 6 p. 100 du revenu consacré à leurs études provenait d'un travail exercé pendant l'année scolaire. Néanmoins, certains étudiants ont bel et bien besoin de travailler pendant leurs études et ils étaient conscients de la distraction ainsi créée.

Dans notre enquête, seulement 29 p. 100 des répondants ont déclaré travailler pendant l'année scolaire. Ces personnes estimaient qu'en moyenne, l'emploi extérieur représentait environ 20 p. 100 de leur revenu. Le nombre moyen d'heures de travail était de 14. En d'autres termes, environ 15 p. 100 de tous les emprunteurs avaient travaillé deux jours par semaine ou plus pendant qu'ils fréquentaient l'école, et gagné ainsi plus de 20 p. 100 de revenu total. Les recherches antérieures, surtout menées auprès d'élèves d'écoles secondaires, montrent que, jusqu'à un certain point (environ 15 heures par semaine), le travail favorise les études, mais au-delà de ce point, il devient une entrave. Cependant, dans le modèle de persévérance, un certain nombre de formulations de variables indépendantes liées aux heures de travail ont été provisoirement retenues comme variables indépendantes, et aucun effet important n'a été constaté.

Dans nos groupes de discussion avec les étudiants emprunteurs, la plupart des étudiants au travail ont indiqué qu'ils étaient obligés d'avoir un emploi pour assumer leurs dépenses de base liées à l'éducation, tandis que d'autres désiraient recueillir de l'argent supplémentaire pour des dépenses discrétionnaires. Environ la moitié de tous les étudiants (participants aux groupes de discussion) travaillant à temps partiel ont indiqué que leur travail nuisait à leurs résultats scolaires.

5.3 Remboursement et défauts de paiement

Les gains sont un prédicteur extrêmement important du défaut de paiement relatif au Programme de prêts aux étudiants du Canada.

Le bon sens, étayé par l'analyse documentaire, suggère que les emprunteurs ayant des gains plus élevés après avoir quitté l'école seront moins susceptibles de ne pas rembourser leur prêt. Cette affirmation est nettement corroborée par notre analyse économétrique du défaut de paiement d'un prêt étudiant. Chaque augmentation de 1 000 $ des gains moyens au cours des deux premières années après l'obtention du diplôme entraîne une diminution de 1,5 p. 100 du taux de défaut de paiement. Il s'agit d'un effet beaucoup plus important que celui signalé par les chercheurs américains. En partie du moins, cette différence peut être attribuable à des données de plus haute qualité, surtout sur les gains, mises à notre disposition.

La volatilité des emplois, mesurée par le nombre de relevés d'emploi (RE) émis, est aussi un prédicteur majeur mais moins important du défaut de paiement.

On prévoit que chaque RE additionnel émis réduira la probabilité de défaut d'un pour cent. Ce n'est pas un effet majeur car le nombre moyen des RE émis était légèrement supérieur à un. Cependant, cet effet de volatilité vient s'ajouter à celui des gains[20].

Les emprunteurs des collèges, surtout les privés, sont plus susceptibles de devenir des débiteurs défaillants, contrairement aux universitaires, où cette tendance est la moins prononcée.

La plupart des anciennes études consacrées au défaut de paiement, à l'exception de Dynarski (1994), ont permis de découvrir que, si l'on suppose des gains constants après les études, les taux de défaut de paiement entre les divers types d'écoles n'étaient pas tellement différents. Cependant, nos résultats montrent des conséquences nettes sur les établissements. Les étudiants des collèges communautaires sont, dans une proportion de 15 p. 100, moins susceptibles de cesser de payer leurs prêts que les universitaires ayant des gains postscolaires similaires. La proportion est de 20 à 25 p. 100 pour les collèges privés. Par rapport aux étudiants universitaires du premier cycle, elle est de 9 p. 100 inférieure chez les étudiants du deuxième ou du troisième cycle.

Il est important de noter que ces effets viennent s'ajouter à ceux des gains post-scolaires inférieurs, fréquents chez les étudiants des collèges publics et privés.

Il existe des preuves attestant que le comportement des institutions financières a une influence sur le défaut de paiement chez les étudiants.

Le système d'avant 1995 n'encourageait guère les institutions financières à faire autre chose que les dispositions légales prévues pour recouvrer les prêts étudiants. C'est pourquoi l'on a apporté les changements au Programme en 1995, qui supprimaient la garantie de prêt et fournissaient aux institutions financières une prime de risque pour couvrir les pertes inévitables.

L'évaluation donne suffisamment de preuves à l'appui de ces changements. Dans l'enquête auprès des emprunteurs défaillants (relativement à la période avant 1995 du Programme) :

- 52 p. 100 des répondants n'ont appris qu'ils étaient considérés comme en défaut de paiement de leurs prêts étudiants du Canada qu'au moment où une agence de recouvrement a communiqué avec eux;

- près d'un tiers (29 p. 100) des répondants étaient entièrement surpris de savoir qu'ils étaient considérés comme défaillants;

---

[20] La volatilité élevée n'est pas nécessairement accompagnée de gains plus faibles car certaines personnes peuvent quitter un emploi et immédiatement en commencer un autre.

- 52 p. 100 des répondants n'étaient pas d'accord ou étaient nettement en désaccord avec la déclaration selon laquelle l'institution financière était disposée à faire preuve de souplesse;

- enfin, seulement 34,5 p. 100 des répondants connaissaient l'existence de la disponibilité d'une exemption d'intérêts.

On a lu aux étudiants une liste des facteurs susceptibles d'avoir contribué ou non à leur situation de défaillants. Deux des plus importants facteurs mentionnés étaient les suivants :

- l'institution financière n'avait pas assez essayé d'obtenir un remboursement (54 p. 100); et

- l'institution financière était trop inflexible (44 p. 100).

Les entrevues menées auprès de représentants d'agences de recouvrement ont confirmé une bonne partie de ces résultats. La principale raison mentionnée pour le défaut de paiement était l'absence d'emploi. Parfois, l'emprunteur avait déménagé sans communiquer sa nouvelle adresse à l'institution financière ou encore cette dernière avait omis d'informer les personnes au sujet du programme d'exemption d'intérêts. Une agence de recouvrement estimait que de 60 à 70 p. 100 de son portefeuille d'étudiants était authentiquement surpris de découvrir qu'ils étaient en défaut de paiement de leur prêt étudiant.

Toutefois, la plus forte preuve provient de notre modèle économétrique de défaut de paiement. Nous avons ajouté des variables nominales pour vérifier si les clients de différentes institutions financières étaient plus susceptibles de devenir défaillants. Nos modèles permettent d'estimer que la probabilité de défaut de paiement était de 3 à 6 p. 100 supérieure pour les clients d'un grand prêteur, en comparaison avec les clients de ses principaux concurrents. Fait encore plus surprenant, la probabilité de défaut de paiement pour les clients des petites institutions (caisses populaires, coopératives de crédit et petites banques à charte) était de 14 p. 100 plus faible que pour le prêteur ayant le plus haut taux de défaut de paiement, et d'environ 8 p. 100 plus faible que pour les autres grosses institutions financières, même si les caractéristiques des emprunteurs étaient les mêmes d'un prêteur à l'autre.

Nos résultats montrent clairement que ces différences sont attribuables à divers comportements des institutions, étant donné que les " personnes en défaut " ayant contracté un emprunt auprès de l'institution affichant le plus haut niveau de défaut de paiement, étaient plus susceptibles de rembourser leur prêt en entier après une initiative de recouvrement. Par contre, les emprunteurs défaillants liés à d'autres institutions étaient moins susceptibles de rembourser entièrement leur prêt à une agence de recouvrement, ce qui montrait que la proportion des personnes vraiment incapables de rembourser leur prêt en entier a augmenté.

Dans le cas des emprunteurs visés par l'ancien Programme, le montant cumulatif emprunté avait un impact important mais proportionnellement faible sur la probabilité de défaut de paiement. Toutefois, l'extrapolation de ces résultats aux montants de prêts supérieurs contractés en vertu du nouveau Programme, n'est pas forcément valide.

Le montant cumulatif emprunté influait sur les taux de défaut de paiement de la manière attendue, c'est-à-dire que la probabilité de défaut était plus forte pour les prêts plus élevés. Mais l'envergure des effets, bien qu'importante sur le plan statistique, n'est pas grande en soi. Une augmentation de 1 000 $ du montant cumulatif emprunté (une hausse d'environ 15 p. 100 par rapport à la moyenne) augmenterait la probabilité prévue de défaut de paiement de moins d'un pour cent. Cependant, il convient d'apporter une précision. Les montants des prêts signalés dans l'enquête auprès des emprunteurs défaillants n'indiquent pas forcément quels seront ceux des futurs emprunteurs défaillants, de sorte que les résultats liées à l'effet de la taille d'un prêt sur le défaut de paiement peuvent être invalides pour des montants de prêt dépassant la gamme visée par le présent modèle.

Toutefois, les emprunteurs modernes s'inquiètent de leur capacité de rembourser leurs prêts, à la fois parce que les montants de ceux-ci sont préoccupants et parce qu'ils craignent d'avoir de la difficulté à se trouver un emploi. La plupart des participants dans les groupes de discussion formés d'emprunteurs étaient très préoccupés de leurs chances de trouver un emploi à l'obtention de leur diplôme et, par conséquent, de leur capacité de rembourser leurs prêts.

5.4 Dette des étudiants

Les niveaux croissants d'endettement chez les étudiants sont très préoccupants.

Nous savons que les prêts étudiants contractés au Canada ont dramatiquement augmenté depuis 1990 (Finnie et Schwartz, 1996, p. 85). Le PCPE estime que le fardeau moyen de la dette d'un diplômé célibataire qui emprunte chaque année sera près de 25 000 $ en 1999 (PCPE, 1996), par opposition au niveau de 9 000 $ déclaré par Finnie et Schwartz pour les diplômés de 1990. Il est donc plausible d'imaginer que bientôt, les rapports dette-gains chez les diplômés canadiens seront semblables à ceux des débiteurs insolvables (si ce n'est pas déjà le cas).

Nous notons que le rapport moyen dette-gains chez les emprunteurs de prêts étudiants a probablement beaucoup augmenté depuis quelques années. Le montant total emprunté a fait un bond (Finnie et Schwartz, 1996, p. 85), bien que les gains soient demeurés relativement uniformes. Le rapport moyen dette-gains autre que l'hypothèque, correspondant aux faillites, était de 0,7 pour un échantillon des années 80 de faillites américaines. Étant donné que Finnie et Schwartz situent les rapports moyens dette-gains pour les prêts étudiants dans une échelle de 0,2 à 0,4 pour les diplômés de 1990, nous soupçonnons que ceux des récents diplômés canadiens s'approchent actuellement du niveau de l'échantillon des faillites américaines. Si nous présumons que le rapport moyen dette-gains correspondant aux faillites est, par définition, " inacceptable ", alors le problème du fardeau croissant de la dette chez les emprunteurs exige certainement un examen soigneux.

Les préoccupations relatives au fardeau de la dette prennent deux formes. D'abord signalons le potentiel d'augmentation des taux de défaut de remboursement, souligné au cours de notre consultation avec les institutions financières. Actuellement, comme nous l'avons mentionné à la section 5.3, le montant emprunté est un facteur déterminant dans les taux. À des niveaux plus

élevés de dette, il est vraisemblable que les taux de défaut de paiement seront au moins aussi importants. Le deuxième facteur est l'ensemble des impacts du remboursement sur la vie d'une personne. Comme nous l'avons noté dans l'analyse documentaire, une dette élevée au titre d'un prêt étudiant peut limiter l'accès d'une personne au crédit, ainsi que sa capacité de suivre une carrière choisie, de se marier et d'avoir des enfants.

Le personnel du Programme a déclaré que, même si l'approche adoptée par le PCPE demeure raisonnable à cause de l'influence exercée à partir des objectifs de prêts et du Programme, on se préoccupe de plus en plus du haut niveau des dettes contractées par les étudiants.

Les représentants du GCNAFE déclaraient que les changements apportés au PCPE ont fait largement augmenter les niveaux d'endettement chez les étudiants. À la suite des hausses des limites hebdomadaires, les étudiants sont autorisés à emprunter davantage. En vertu des nouveaux accords de partage des coûts conclus avec les provinces[21], plusieurs juridictions ont remplacé les subventions par des prêts, ce qui a d'autres impacts sur l'endettement.

Les représentants du GCNAFE ont ajouté que les étudiants les plus nécessiteux subissent les plus fortes hausses de leur endettement. Les observateurs estiment que cette situation contribue à perpétuer leurs difficultés économiques (c'est-à-dire, à enchâsser les obstacles à la mobilité sociale plutôt qu'à les éliminer). On considère qu'il est dangereux de placer les étudiants dans une situation de dette toute leur vie durant.

Les institutions financières se préoccupent de plus en plus des niveaux d'endettement accumulés par les étudiants et ont de sérieuses réserves à l'égard de la capacité de remboursement de ces derniers.

Finalement, les étudiants eux-mêmes se préoccupent de leur capacité de remboursement. Au cours de l'enquête de 1995 auprès des emprunteurs[22], 39 p. 100 des répondants se disaient extrêmement préoccupés et une proportion supplémentaire de 33 p. 100 était plutôt préoccupée.

---

[21] Plusieurs répondants soulignent que les nouvelles dispositions ont entraîné un mouvement vers des prêts chez les provinces. Étant donné que celles-ci évaluent les besoins et que le PCPE comble 60 p. 100 des besoins évalués, il était difficile aux provinces de fournir un montant de ressources inférieur au solde de 40 p. 100. Cette situation a fait augmenter l'aide financière accordée par la province dans plusieurs cas, ce qui a eu pour effet de motiver le passage de subventions aux prêts.

[22] Nous rappelons au lecteur que l'enquête vise seulement les personnes qui empruntaient pour la première fois en 1995.

Ces préoccupations existaient chez les étudiants de trois types d'établissement :

Etendue de la préoccupation sur la capacite de remboursement	College public	College prive	Universite
Extrêmement préoccupé(e)	35,7 %	47,7 %	37,0 %
Plutôt préoccupé(e)	34,0 %	28,3 %	36,5 %
Pas du tout préoccupé(e)	30,3 %	23,9 %	26,4 %

Source : Enquête auprès des emprunteurs.

Le Programme maintient sa longue tradition d'aide à toutes les personnes, quelle que soit leur solvabilité. Cependant, le nombre accru d'étudiants adultes a augmenté la controverse inhérente à cette disposition et soulevé de nouvelles questions.

Lorsque le PCPE a été initialement présenté, et durant de nombreuses années par la suite, presque tous les étudiants de niveau post-secondaire étaient de jeunes personnes issues directement d'une école secondaire. Souvent, elles n'avaient aucune expérience des institutions financières ni cote de crédit établie. Une bonne partie de la justification du Programme a toujours été que les institutions financières hésitaient à accorder un crédit quand elles ne pouvaient évaluer le risque. Cela explique l'inclusion des garanties de prêt (maintenant discontinuées) qui éliminaient le risque pour les institutions financières et les incitaient par conséquent à devenir des partenaires au Programme.

Le nombre croissant d'étudiants adultes signifie que de nombreux autres étudiants potentiels ont des cotes de crédit établies et, bien entendu, ces dernières ne sont pas toutes bonnes. L'omission d'inclure des dispositions spécifiques pour les personnes ayant une mauvaise cote de crédit est une importante source d'irritation pour les institutions financières, comme nous l'ont révélé nos entrevues avec leurs représentants. À l'extrême, les institutions financières font observer que le Programme les oblige à émettre des prêts, sans dispositions spéciales, à des personnes ayant déjà été reconnues coupables de fraude.

6.0 Solutions de rechange à la conception du Programme

Le présent chapitre traite de deux situations (agrément des établissements d'enseignement et remboursement en fonction du revenu) ayant reçu récemment beaucoup d'attention à cause de leur potentiel de solutions de rechange souhaitables à la conception actuelle du Programme.

6.1 Agrément des établissements d'enseignement

La présente sous-section traite de l'agrément des établissements d'enseignement à titre de mécanisme pour réduire les taux de défaut de paiement à l'égard des prêts étudiants.

Les approches courantes pour l'agrément des établissements d'enseignement sont insatisfaisantes. Les taux de défaut de paiement des prêts étudiants relatifs aux établissements sont un indicateur potentiellement utile pour réviser l'agrément d'établissements.

Nos preuves montrent que la désignation des établissements d'enseignement pose des problèmes. Les processus actuels remontent à une époque où la plupart des établissements d'éducation étaient publics et où les gouvernements provinciaux étaient en mesure d'évaluer la qualité de l'enseignement offert par le petit nombre d'établissements privés dans leurs provinces respectives.

Les représentants du Programme ont noté que certains établissements privés présentent des taux de défaut de paiement élevés sur une longue période et qu'il y a des raisons de douter de la qualité de l'enseignement offert. En outre, ils soulignaient que la nature des cours offerts par certains établissements n'est pas conforme à ce que la plupart des Canadiens considéreraient comme un enseignement post-secondaire. Ils ajoutaient que la responsabilité provinciale en matière d'agrément n'est pas toujours pratique lorsque des emprunteurs souhaitent fréquenter des établissements étrangers, car le Ministère provincial de l'Éducation n'a pas forcément les ressources nécessaires pour étudier la qualité des cours offerts par une école située dans un autre pays.

Une autre attestation d'un problème d'agrément provenait d'un de nos groupes de discussion avec des emprunteurs défaillants, où de 6 à 10 participants estimaient que leur école n'aurait pas dû être agréée dans le cadre du PCPE, en raison de la piètre qualité des cours dispensés.

Une question légèrement plus complexe est liée à la nature de l'enseignement dispensé par un établissement ou dans un programme déterminé. Par exemple, des étudiants inscrits à une école coûteuse de manucure pour animaux familiers ou à un institut de formation en astrologie devraient-ils être admissibles à un prêt étudiant? Une partie de la complexité du PCPE est liée

à la possibilité que diverses provinces peuvent émettre des règlements et des lois différents à cet égard. Le Programme bénéficierait de définitions plus précises de ce qui constitue un enseignement post-secondaire. En pratique, toutefois, ce n'est réalisable que si toutes les provinces acceptent de participer à l'établissement de ces définitions.

Dans l'ensemble, nos preuves ont montré que l'agrément d'établissements d'éducation canadiens devrait continuer à se baser sur la nature et la qualité de l'enseignement et demeurer la responsabilité des provinces. Les taux de défaut de paiement chez les étudiants ont une utilité potentielle mais limitée à titre de solution de rechange de second choix, en l'absence d'une évaluation provinciale de la qualité, sur le plan de l'agrément. En premier lieu, ils constituent potentiellement une série de preuves pouvant servir à un processus de suppression d'agrément. En outre, dans la mesure où une province manque de ressources pour examiner tous les établissements, les responsables pourraient conclure un accord avec le PCPE pour utiliser les taux de défaut de paiement afin d'identifier les établissements susceptibles d'exiger une enquête plus détaillée. En troisième lieu, si des preuves attestent qu'un établissement agit directement pour influer sur les taux de défaut de remboursement (comme, par exemple, en conseillant à ses étudiants de ne pas rembourser leurs prêts), les taux correspondant à cet établissement deviendraient une preuve importante pour la suppression d'agrément.

L'expérience américaine montre que l'usage des taux de défaut de remboursement dans les décisions visant à réviser l'agrément d'établissements peut donner lieu à des économies. Selon un examen entrepris par le professeur Sandy Baum, depuis un ensemble de réformes législatives en 1992, les écoles post-secondaires américaines présentant des taux élevés de défaut de paiement (plus de 25 p. 100 durant trois années consécutives) ont été supprimées de la liste des établissements pour lesquels on pouvait demander un prêt étudiant. En partie à cause de cette politique (et en partie à cause d'autres liées à la réduction du défaut de paiement), le coût net du défaut pour le gouvernement américain est passé de 1,2 milliards de dollars américains en 1993 à 245 millions de dollars américains en 1996. La plupart des écoles visées étaient des collèges privés.

Il est important de noter, cependant, que plusieurs autres réformes ont également été adoptées pour réduire les hauts niveaux de défaut de paiement aux États-Unis : une surveillance accrue des écoles à risques élevés, un processus amélioré pour accorder l'admissibilité et la certification des écoles et des programmes, ainsi que la nécessité de conseils financiers aux étudiants emprunteurs, dès l'inscription et à l'obtention du diplôme. En outre, les étalements de prêts pour les emprunteurs ont été simplifiés et l'on a ajouté plus d'options de remboursement dans un effort pour fournir aux emprunteurs un plus grand nombre d'occasions d'éviter le défaut de paiement. On a aussi imposé des amendes plus strictes aux emprunteurs défaillants, p. ex., on tenait compte du défaut de paiement dans les déclarations d'impôt et l'on saisissait les salaires des emprunteurs en défaut.

L'élaboration de processus pour supprimer l'agrément d'établissements posera des problèmes. Bien qu'elle offre l'occasion de réaliser des économies, elle présente de nombreux inconvénients.

Une importante considération est l'expérience américaine. Nos entrevues menées avec des représentants des États-Unis montrent que leur expérience de l'utilisation des taux de défaut de paiement pour désigner les écoles a eu certains aspects négatifs. Les systèmes instaurés pour contrôler les écoles dont le taux de défaut de paiement est élevé (surtout les écoles indépendantes) semblent mener à des règlements de plus en plus compliqués et les procédures judiciaires entamées par ces écoles sont devenues de plus en plus coûteuses, tout comme les frais imputés à toutes les parties en cause pour se conformer à la politique de désignation et vérifier cette conformité.

Une autre considération est liée à la pertinence des données sur le taux de défaut de paiement. Les défauts sont attribuables à plusieurs raisons. Par conséquent, les taux des établissements peuvent être élevés (ou faibles) parce que les emprunteurs fréquentant un établissement partagent des caractéristiques communes plutôt qu'en raison de la nature de la formation dispensée. Un exemple évident serait un établissement situé dans une région géographique affligée par une grave récession. La plupart des diplômés, au moins à court terme, peuvent continuer à vivre dans la région et éprouver des difficultés d'emploi pouvant mener à des taux de défaut élevés[23]. Cela peut se produire, quelle que soit la qualité de l'éducation reçue. Cette affirmation peut être corroborée par notre conclusion selon laquelle les emprunteurs défaillants ne sont pas enclins à blâmer leurs établissements d'enseignement. Au cours de l'enquête auprès des emprunteurs défaillants, on a demandé aux répondants qui était le principal responsable de leur situation. Seulement 4 p. 100 des 400 personnes interviewées ont répondu qu'il s'agissait de leur établissement scolaire.

Toutefois, des preuves attestent que les caractéristiques individuelles ne sont pas seulement le seul facteur en cause. En ce qui concerne les résultats de la présente évaluation, le rapport technique sur le défaut de paiement a découvert que, même en maintenant à un niveau constant diverses caractéristiques individuelles, sur le plan statistique, les étudiants des écoles privées étaient plus susceptibles de cesser de rembourser leurs prêts que ceux d'autres établissements post-secondaires.

Finalement, un processus destiné à évaluer l'agrément des établissements d'enseignement devrait éviter d'entrer en conflit avec les attitudes canadiennes favorables au droit individuel de faire son propre choix d'études et de programme. Les participants à nos groupes de discussion croyaient que l'étudiant doit conserver le droit d'étudier dans le domaine et l'établissement de son choix. Bien entendu, pour que cette approche fonctionne, il faut que les futurs étudiants aient accès à des renseignements sur le programme et l'établissement, et mènent leurs propres enquêtes.

Les procédures actuelles de désignation des établissements étrangers sont insatisfaisantes.

---

[23] Cela pourrait avoir des conséquences moins évidentes à l'avenir que ce ne fut le cas par le passé, étant donné la nouvelle approche de l'exemption d'intérêts.

Sauf erreur, la pratique actuelle consiste à confier aux provinces le soin de régler cette question en réponse à des demandes présentées par de futurs étudiants[24]. Si la province n'a aucune connaissance antérieure de l'établissement (c'est-à-dire, si elle ne l'a pas déjà agréé), la première étape consiste à vérifier si une autre province l'a fait. Dans l'affirmative, l'établissement est agréé dans la province ayant reçu la demande et la demande de prêt étudiant est acceptée. Si l'établissement n'a été agréé dans aucune autre province, la province doit déterminer, habituellement dans un délai et suivant des ressources limitées, si l'établissement est légitime. Il semble inévitable que certaines erreurs d'agrément se produisent en cours de route. L'envergure et les impacts de ces erreurs sont vraisemblablement restreintes, mais peuvent être réduites davantage en partageant les " meilleures pratiques " entre les provinces.

6.2 Remboursement en fonction du revenu

La présente sous-section traite, de façon limitée, d'un mécanisme potentiel permettant de régler les problèmes associés à l'augmentation de l'endettement chez les étudiants.

Le remboursement en fonction du revenu est une approche attrayante et l'expérience menée dans d'autres pays montre qu'elle peut être appliquée sur une grande échelle.

L'analyse documentaire a fourni une brève comparaison entre les systèmes de prêts étudiants en vigueur au Royaume-Uni, au Canada et en Australie. Chaque système contient un certain degré de remboursement en fonction du revenu. Dans ceux du Canada et du Royaume-Uni, ce remboursement prend la forme d'un étalement des paiements. Au Royaume-Uni, les personnes à faible revenu peuvent reporter le remboursement durant toutes les années au cours desquelles leur revenu est faible; au Canada, les personnes à faible revenu peuvent reporter des paiements (en vertu du programme d'exemption d'intérêts) jusqu'à concurrence de trois ans. Dans le système Australien et en vertu de la proposition Nicholas Barr (London School of Economics), le remboursement en fonction du revenu est automatique; l'administration fiscale nationale compétente détermine le niveau de remboursement requis selon les gains déclarés.

Le système canadien (tout comme celui des États-Unis) utilise le secteur privé comme source de fonds. En Australie et au Royaume-Uni, c'est le secteur public; au Royaume-Uni, le gouvernement fournit des prêts directement, tandis qu'en Australie, le gouvernement accorde des subventions aux établissements pour compenser les frais de financement. En vertu de la proposition Barr *et autres*, la source initiale de fonds serait le gouvernement, mais ce dernier assurerait rapidement les prêts en les vendant au secteur privé.

Au Canada, il existe d'importantes subventions gouvernementales sous forme de paiements d'intérêts pendant que les emprunteurs sont aux études (ou assujettis au régime d'exemption d'intérêts) et sous forme de la prime de risque de 5 p. 100. Au Royaume-Uni, la subvention

[24]Étant donné le grand nombre d'établissements d'enseignement dans le monde, un système réactif est la seule approche viable.

englobe le coût de l'étalement autorisé pour les personnes à faible revenu et le coût (implicite) de facturation d'un taux d'intérêt réel nul pour les prêts. En Australie, les prêts sont subventionnés seulement par le taux d'intérêt réel nul. Dans le plan Barr *et autres*, la subvention prendrait la forme de la différence entre le montant des prêts consentis et celui pour lesquels les prêts peuvent être vendus.

Bref, le principe du remboursement en fonction du revenu se base sur de solides arguments théoriques depuis longtemps. L'expérience pratique de ce système en Australie a maintenant ajouté une importante facette à l'argument. Non seulement ce principe est-il théoriquement attrayant, mais il semble maintenant évident que l'on puisse réellement l'appliquer sur une grande échelle.

Selon le personnel du Programme, les options actuelles ne sont pas suffisantes pour assumer un endettement élevé associé au PCPE. Toutefois, seule une faible proportion des emprunteurs sont dans une telle situation. Selon le diplôme obtenu, un endettement élevé peut être de 15 000 $. Bien que de récents changements aient accru la souplesse pour prolonger la période de remboursement, et que l'on envisage d'adopter le Remboursement en Fonction du Revenu (RFR), on se demande encore s'il y a ou non des différences entre les deux approches, exception faite de l'élimination de la demande d'un paiement immédiat.

Les institutions financières ne sont pas en faveur de prolonger la période de remboursement au-delà de 114 mois (c'était la limite au moment des entrevues). L'un d'eux a suggéré d'utiliser l'exemption d'intérêts avant d'envisager une prolongation, car, après l'obtention d'un diplôme, les étudiants doivent vivre leur vie et contracter des emprunts pour l'achat d'une automobile, une hypothèque, etc. L'impact cumulatif du PCPE et de ces autres prêts dépasse la capacité de remboursement des diplômés. Ce même répondant était en faveur du RFR, mais estimait qu'au point de vue administratif, le gouvernement devrait créer un bureau de service pour les relations avec des entités comme Revenu Canada. En effet, le RFR exigera l'accès aux données de Revenu Canada et ce Ministère ne voudra pas traiter avec de six à huit institutions financières à la fois.

Un prêteur a déclaré qu'il n'avait pas constaté beaucoup d'effort en matière de remboursement. Cependant, à court terme, les options actuelles de remboursement semblent assez souples. À long terme, les répondants estimaient qu'il faudrait s'efforcer davantage de régler des problèmes comme l'à-propos de récompenses pour un remboursement rapide. Ce prêteur a également déclaré que son institution se heurtait à une impasse pour la consolidation et dans la capitalisation des intérêts (période de six mois). Ce répondant ne considère pas le remboursement en fonction du revenu comme une option viable, mais favorisait plutôt une augmentation des paiements à mesure que le prêt prend de l'âge.

Les groupes de discussion avec les emprunteurs ont fourni des indications indirectes sur les mérites possibles du remboursement en fonction du revenu. Le système actuel entraînera un fort endettement pour les étudiants les plus nécessiteux, surtout s'ils s'inscrivent à des programmes plus longs. L'exemption d'intérêts, récemment remaniée, présente une certaine garantie contre les difficultés de transition entre l'école et le milieu du travail. Néanmoins, les personnes qui choisissent une formation pour des métiers où la demande est faible (ou sera faible au moment de l'obtention de leur diplôme[25]) assument un gros risque. Les étudiants que nous avons rencontrés comprenaient ce risque, mais estimaient n'avoir guère le choix car l'éducation post-secondaire leur donne au moins une chance de prospérité future et ils ne pouvaient se procurer cette éducation sans contracter une dette.

Les étudiants nous ont décrit leurs tentatives pour réduire ce risque (p. ex., consulter des renseignements sur le marché du travail à DRHC et les taux de placement pour les programmes auxquels ils se sont inscrits). Néanmoins, bon nombre d'entre eux avaient déjà conclu qu'ils s'étaient trompés, lorsque nous les avons rencontrés moins de deux ans après leur inscription au programme. Au moins dans une certaine mesure, cette constatation est inévitable. Les renseignements sur le marché du travail sont difficiles à compiler et à interpréter et sont inévitablement incomplets, étant donné la complexité de ce marché. En outre, ce dernier est sujet à des changements rapides, de sorte que des renseignements actuellement de haute qualité pourraient ne pas être spécialement utiles pour l'avenir. La préoccupation formulée par ces groupes de discussion est liée aux impacts de la situation sur les générations futures si un grand nombre des étudiants actuels et de demain considèrent que les avantages d'un enseignement post-secondaire sont gravement limités par le fardeau de dette qui en résulte.

Le remboursement en fonction du revenu présente à la fois des avantages et des inconvénients. Étant donné les objectifs de politiques du PCPE, à savoir encourager les personnes à poursuivre des études post-secondaires, le principal avantage est qu'il réduit le risque pour les futurs étudiants, facilitant ainsi leur décision de s'inscrire à ces cours.

---

[25] Un exemple de ceci, tiré de nos groupes de discussion, est constitué par les personnes inscrites à une formation professionnelle dans le domaine de la santé. Peu après leur inscription et avoir contracté un prêt élevé, elles constatent que des compressions et des rationalisations se sont produites dans les hôpitaux de tout le pays. Inévitablement, ces personnes étaient très préoccupées de leur avenir quand nous leur avons parlé.

7.0 Conclusions

La présente section du rapport expose les résultats liées aux principaux résultats découlant de l'évaluation du Programme canadien de prêts aux étudiants. Les voici :

1. *Au point de vue historique, le PCPE est un bon programme qui semble avoir favorisé l'accès, le choix et peut-être la persévérance en ce qui concerne les études post-secondaires. Cependant, pour l'avenir, il n'est pas évident que le Programme, sous sa forme actuelle, soit équipé pour atteindre les mêmes buts.*

2. *Le PCPE n'a pas suffisamment examiné les problèmes de remboursement associés à l'accroissement du fardeau de la dette pour les emprunteurs actuels et futurs dans le cadre du Programme.*

3. *Bien que le PCPE ait réalisé certains progrès vers la réduction des coûts et l'augmentation de l'efficacité grâce à l'harmonisation, il reste beaucoup à faire. Le Programme doit continuer à viser l'harmonisation dans des domaines comme la désignation des établissements d'enseignement; la communication; l'évaluation des besoins, le partage de l'information; et les questions liées au fardeau de la dette. Sans harmonisation, un grand nombre de problèmes demeureront sans solution.*

4. *Le Programme souffre de graves problèmes de gestion de l'information, qui vont d'un manque d'indicateurs de rendement et d'un manque de données à des installations limitées d'échange de données informatisées entre les partenaires du Programme. Le PCPE n'est pas un organisme axé sur l'information et il devrait en être un.*

Annexe A

Tableau A.1 : Montant moyen emprunté par la province de 1992-1993 à 1995-1996 [26]

Juridiction	1992-1993	1993-1994		1994-1995		1995-1996	
		Montant	Augmentation	Montant	Augmentation	Montant	Augmentation
Terre-Neuve	3 054 $	3 104 $	50 $	4 105 $	1 001 $	4 718 $	613 $
Île-du-Prince-Édouard	2 892 $	2 985 $	93 $	3 077 $	92 $	3 169 $	92 $
Nouvelle-Écosse	3 087 $	3 176 $	88 $	3 769 $	593 $	3 403 $	(366 $)
Nouveau-Brunswick	3 160 $	3 372 $	211 $	3 085 $	(287 $)	3 019 $	(66 $)
Ontario	2 840 $	3 401 $	560 $	3 990 $	0 $	4 039 $	4036 $
Manitoba	2 927 $	3 434 $	506 $	3 679 $	245 $	3 778 $	100 $
Saskatchewan	3 461 $	3 462 $	1 $	3 987 $	525 $	3 908 $	(79 $)
Alberta	3 216 $	3 267 $	50 $	3 382 $	115 $	3 659 $	277 $
C.-B.	3 198 $	3 206 $	8 $	4 490 $	1 283 $	4 553 $	63 $
Yukon	2 036 $	2 005 $	(31 $)	2 147 $	142 $	4 074 $	1 927 $
Canada	3 010 $	3 337 $	327 $	3 934 $	597 $	4 021 $	88 $

[26] Source: Estimé principal, Gouvernement du Canada, Partie III, 1995-96, Développement des ressources humaines Canada

Tableau A.2 : Caractéristiques des emprunteurs du PCPE pour 1989-1990 et 1995-1996 [27]

Province	1995-1996 [28]		1989-1990	
	Nombre de participants au PCPE	**Pourcentage des participants au PCPE**	**Nombre de participants au PCPE**	**Pourcentage des participants au PCPE**
Groupe d'âge				
Moins de 25 ans	232 296	68,6 %	156 335	72,7 %
De 25 à 29 ans	56 682	16,7 %	34 075	15,8 %
De 30 à 34 ans	23 813	7,0 %	13 191	6,1 %
35 ans et plus	26 077	7,7 %	11 433	5,3 %
Tous les âges	338 868	100,0 %	215 034	100,0 %
Sexe				
Masculin	153 174	45,2 %	94 745	44,1 %
Féminin	185 694	54,8 %	120 289	55,9 %
Type d'établissement				
Universités	170 269	50,2 %	122 667	57,0 %
Collèges et instituts	118 302	34,9 %	67 533	31,4 %
Établ, privés	49 163	14,5 %	21 588	10,0 %
Autres	1 133	0,3 %	3 226	1,5 %

[27] Source: *ibid*

[28] Estimés préliminaires